

475  
2ef.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CAMPUS ARAGÓN

LA UBICACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA EN LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:

C. ORLANDO TEMOLTZI MORALES.

Asesor: LIC. José Eduardo Cabrera Martínez.

México, Febrero de 1998.

259718

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

He subido la montaña y en la cima he gritado a  
los cuatro vientos con la esperanza de que alguien  
me escuche....  
va por todos los que creen en la justicia.

Para el señor don Balbino Temollzi  
Baldaña y la señora Leonor  
Morales de Temollzi mis padres....

Al señor Luis Morales Leiva y la señora  
Agustina Jiménez mis abuelos. Al Lic.  
Arturo Morales y al señor Enrique  
Jiménez, mis tíos; para Nancy, Ada, Juan  
Carlos y Arturo, mis hermanos. También  
para Joel, Daniel, Eipheth, Obed y por  
supuesto a Leonel y demás  
familiares.....

## INDICE

	págs.
Índice.....	IV
Introducción.....	IV

### **Capítulo Primero "de la Constitución."**

1.- El Pacto Social.....	1
2.- Definición y Concepto de Constitución.....	3
3.- Clasificación doctrinal.....	5
4.- El Principio de Supremacía.....	8
5.- Teoría de la División de Poderes.....	11
6.- La División de Poderes en Nuestra Constitución.....	14

### **Capítulo segundo "Evolución Histórica en México del Procurador General de la República."**

1.- Definición y Concepto.....	19
2.- Génesis en México.....	21
2.1.- Antes del Congreso de Querétaro de 1916.....	21
2.1.1.- Derecho Precolonial .....	21
2.1.2.- La Nueva España.....	23

2.1.3.- México Independiente.....	25
2.1.4.- La Constitución Política de Apatzingán 1814.....	25
2.1.5.- La Constitución de 1824.....	26
2.1.6.- La Constitución de 1836.....	26
2.1.7.- La Constitución de 1843.....	27
2.1.8.- El Procurador General de la Nación.....	28
2.1.9.- El surgimiento del Ministerio Público en la Constitución de 1857.....	28
2.1.10.- El Ministerio Público hasta el Imperio.....	29
2.1.11.- La ley de Jurados de 1869.....	30
2.1.12.- La Constitución Política de 1900.....	31
2.1.13.- La Constitución Política de 1903.....	32
2.1.14.- La Ley Orgánica del Ministerio Público de 1908.....	33
2.2.- El Congreso Constituyente de Querétaro de 1916.....	34
2.2.1.- El Mensaje de Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro de 1916.....	34
2.2.2.- El Proyecto del Artículo 21 y su aprobación.....	36
2.2.3.- El Proyecto del Artículo 102 y su aprobación.....	40

**Capítulo Tercero “El Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación.”**

1.- Los requisitos y la designación.....	42
1.1.- Del Procurador General de la República.....	42
1.2.- Del Ministerio Público de la Federación.....	43
2.- Sus Atribuciones.....	45
2.1.- El Artículo 21 Constitucional.....	45

2.2.- El Artículo 102 apartado "A" de la Constitución.....	49
2.3.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	51
2.3.1.- Para el Procurador General de la República.....	51
2.3.2.- Para el Ministerio Público de la Federación.....	55
2.3.3.- La Exposición de motivos a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	75
2.4.- El Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	78
3.- La Destitución.....	82
3.1.- La Facultad del Presidente de la República para remover al Procurador General de la República.....	83
3.2.- Las Responsabilidades especiales del Ministerio Público de la Federación.....	85
4.- Reflexiones.....	92

#### **Capítulo Cuarto "El Acto Administrativo"**

1.- Concepto Doctrinal.....	96
1.1.- El Acto Jurisdiccional.....	96
1.2.- El Acto Administrativo.....	102
1.3.- El Acto de Administración.....	107
1.4.- Actos No Administrativos.....	107
2.- El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	109
2.1.- La Administración Pública Centralizada.....	109
2.2.- La Administración Pública Paraestatal.....	110
3.- El Procurador General de la República como consejero Jurídico del Gobierno Federal.....	111

3.1.- Particularidades.....	111
3.2.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	112
3.2.1.- La Procuraduría General de la República Integrante de la Administración Pública Centralizada.....	113
3.2.2.- El artículo 4º.....	113
3.2.3.- La Reforma del día 28 de Diciembre de 1994.....	114
4.- Reflexiones.....	115
Conclusiones.....	128
Bibliografía.....	133



## INTRODUCCIÓN.

En la naturaleza seguramente impero la ley del más fuerte, sin embargo la manera mas prometedor para poder regular las relaciones entre los particulares fue la de unir sus fuerzas en una congregación de personas, que sin lugar a duda reditúo en la creación del Estado.

La humanidad evoluciona de la venganza privada a la creación de Instituciones que se encargaran de procurar la justicia.

En nuestro país durante el periodo precolonial, no existió una figura jurídica que pudiera ser equiparada con el Ministerio Público, sin embargo esto no impidió que con la conquista de México, las instancias españolas impusieran sus propios criterios e institución de fiscales que habrían de hacer las veces acusadores pero no perseguían los delitos cuya función se encontraba en manos de los jueces.

Con el movimiento de Independencia se busca la separación jurídico política del México naciente de su conquistador. Sin embargo la falta de una visión evolucionada, se continua con el sistema de los fiscales, pero en el año de 1853 se instituye la figura jurídica del Procurador General de la República; pero sus atribuciones se encaminaban a intervenir en los asuntos de la Hacienda Pública o la Nación.

Después del Congreso Constituyente de 1917, se instituye la Procuraduría General de la República, misma que habría de suprimir y absorber alguna de las atribuciones con las que contaba la extinta Secretaría de Justicia. Pero los legisladores en su afán de buscar la total emancipación del Poder Judicial y de acuerdo con los lineamientos del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista se procede a la creación de criterios jurídicos que fundamentaran la actuación de nuestra Institución persecutora, no obstante de las discrepancias entre los integrantes del Poder Constituyente, se establecen los artículos 21 y 102 de la nueva Constitución del año de 1917, pero que desde el punto de vista de sus actuaciones debería de pertenecer en definitiva sujeto al poder Ejecutivo Federal .

Este nacimiento se considera que toma origen de los principales antecedentes Internacionales como son los fiscales españoles (patronus Fisci quienes defendían los derechos de la Cámara del Rey); el ministerio publico francés (después de la revolución francesa como un acusador público quien la sostenía ante los tribunales penales); e indudablemente del Attorney General del procedimiento persecutor norteamericano (en el derecho Ingles se encargaba de los asuntos legales de la Corona, electo por el rey entre los juristas más notables).

Actualmente muchas de las atribuciones con las que se encuentra investida la Procuraduría General de la República conlleva implícita de alguna manera una relación de colaboración y las podríamos considerar como atribuibles a otros Poderes Federales. No queremos decir que nuestro lineamiento e interpretación sea incuestionable, al contrario creemos que podría ser la base con la que se fundarán nuevos criterios que afirmen o nieguen nuestra exposición.

Mantener un plan ecléctico, redundaría en la interpretación técnica de la propia institución basada en los principios generales del Derecho como son: Principio de supremacía, el principio de División de Poderes y el Principio de Relaciones de Colaboración entre los mismos.

Para el desarrollo del precedente, creemos haber ubicado las atribuciones de acuerdo con los criterios generales, sin embargo no omitimos que se pudo haber caído en excesos al tratar se establecer un criterio que permitiera su atribución intrínseca con la facultad que se le confiere a los servidores públicos de la Institución.

Una vez hecho lo anterior, continuaremos con algunos principios doctrinales como son: el Acto Jurisdiccional y el Acto Administrativo, para posteriormente encontrar el fundamento jurídico, teórico y material del estudio en cuestión.

Es por demás hacer la aclaración al lector que la presente, tiene como objetivo primordial buscar el esclarecimiento de las atribuciones que al igual que diversos autores la consideran como una carga y un desdoblamiento de personalidad por parte del Procurador General de la República.

La falta de unificación de criterios doctrinales impiden una conclusión libre de polémica, ya que habrá diversos doctrinarios que consideren que son compatibles las funciones que desarrolla el titular de la Procuraduría General de la República.

Consideramos que su ubicación en el Poder Ejecutivo, obedece sólo a la necesidad que tuvo el legislador para dejar una autonomía en su criterio al Poder Judicial, sin embargo, absorbe diversas características que lo desnaturalizan de su atribución para ser considerado como representante de la sociedad; al absorber la función de representante de la federación y la ya extinta función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal que se le atribuyen al titular de la Procuraduría General de la República.

Esperamos que salvo la mejor opinión del lector, la mejor institución es la que busque la representación verdadera de la sociedad o las víctimas que sufren por la creciente delincuencia y que de alguna manera no hace más que acreditar la falta material, humana y técnica de la que es víctima no solo la sociedad en su mas amplio sentido sino también los encargados de la procuración de justicia.

La Federación finalmente deberá de ser representada por un órgano que se encargue de representar al Gobierno, teniendo la convicción de considerar que cuando la federación sufre un detrimento o daño, no es la sociedad la que se ve afectada, sino el sistema aplicado por los representantes del Estado; finalmente cuando los intereses sean contrarios, la intervención del Procurador sea para la preservación del interés particular de la sociedad y el estado de derecho y no la preservación de intereses del Estado.

La potestad represiva como tal, corresponde indudablemente al Estado y sus órganos jurisdiccionales o administrativos, tienen la obligación de actuar efectivamente ante la Ley. El Código Penal establece la acción pretensión, como poder jurídico sustancia y el Estado tiene por encima del derecho subjetivo de punir, la responsabilidad y el deber supremo de Administrar la Justicia. El juez tiene el Poder-Deber de ejercitar la Jurisdicción penal pronunciando el fundamento de la pretensión punitiva.

Actualmente la Institución comienza a perder funciones que la Doctrina había señalado como antagónicas y se comienza a vislumbrar una separación tenue del Ejecutivo Federal...

## **CAPÍTULO PRIMERO : " DE LA CONSTITUCIÓN"**

La estructura fundamental de un Estado se encuentra regulada por una Ley Suprema, es por tanto, el alma misma de la sociedad.

La tendencia clásica es la que perdura aún en nuestros días y con ella, el contrato social representa el equilibrio entre los poderes de un Estado moderno.

### **1.- El Pacto Social.**

El hombre ha nacido libre, en su propia libertad descubre el derecho natural, no hay cadenas, sólo las que el mismo se impone.

Trabaja para su propia supervivencia, motivo por el cual comienza a depender de sus semejantes. La libertad que sentía ahora se pierde y da paso al derecho social.

La necesidad de regular esta pérdida sufrida, se plasma en las ideas de Juan Jacobo Rosseau que al respecto manifiesta:

"Los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tiene otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepujar la resistencia..." "

“Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos; pero, constituyendo la fuerza y la libertad de cada hombre los principales instrumentos para su conservación...

*‘ Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.’* Tal es el problema cuya solución da el Contrato Social.

Las cláusulas de este contrato están de tal suerte determinadas por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría inútiles y sin efecto; de manera que, aunque no hayan sido jamás formalmente enunciadas, son en todas partes las mismas y han sido en todas partes tácitamente reconocidas y admitidas...

Estas cláusulas bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos...

En fin dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay asociado sobre el cual no se adquiera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene.

Si se descarta, pues, del pacto social lo que no es de esencia, encontraremos que queda reducido a los términos siguientes: ‘ Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible de un todo.’

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todos los demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad (La verdadera significación de esta

palabra ase casi perdido entre los modernos: la mayoría de ellos confunden un población con una ciudad y un habitante con un ciudadano. Ignoran que las casas constituyen por extensión, la población, y que los ciudadanos representan o forman la ciudad... ) y hoy el nombre de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.”<sup>1</sup>

## 2.- Definición y Concepto de Constitución.

La palabra Constitución proviene de la voz latina *Constitutionem* o *Constitutio* que significa constituirse, no obstante lo anterior se dice que deriva también de *constituere* (con y stituere), que es traducido como establecer o fundar.

La constitución se define como “ ... el marco legal en que se desenvuelve la vida política de todo estado de Derecho.”<sup>2</sup> Palma la define como “ ... un conjunto de leyes y de usos que hacen de la sociedad humana un cuerpo político, con voluntad y acciones propias para conservarse y para vivir.”<sup>3</sup>

Existen diversos conceptos de Constitución, dependiendo del punto de vista a que cada autor haga referencia. El tratadista alemán Carlos Schmitt, expone cuatro criterios sobre el concepto de Constitución: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal.

La Constitución en sentido absoluto, es vista desde dos puntos de vista como ser y como deber. Jorge Carpizo, señala que desde el punto de vista del deber ser: “ ... la Constitución en sentido absoluto, nos presenta a determinada comunidad como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en esa sociedad, como el

<sup>1</sup>.- Rosseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, 9a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1992. pp. 9 y 10

<sup>2</sup>.- Nueva Enciclopedia Universal, Edit. Carroggio S.A., Tomo VII, Com-Cuneo, España 1994. p. 2417

<sup>3</sup>.- Enciclopedia Universal Ilustrada, Edit. Espasa-Calpe S.A., Tomo XLIII, Const-Craz, Madrid 1979 p. 21

resultado de la existencia real que existe en ese conglomerado... "4 De lo anterior se observan tres enfoques: como unidad, como forma de gobierno y como fuerza y energía el primero es vista como la unión de todo Estado, es la que une a toda la sociedades una y ordena su punto de desarrollo; el segundo, es la que organiza y da vida al buen funcionamiento de todo aparato Estatal, que es traducido en la vida social que lleva a cabo en ese Estado; finalmente el tercero, es el motor que mueve al Estado y lo hace progresar como un ser que evoluciona, que crea y que transforma su entorno social para el beneficio de la sociedades la que se encuentra.

Desde el punto de vista del deber ser la Constitución en sentido absoluto es : "... la Norma de Normas, es decir la normación total de la vida del Estado, no es la ejecución del ser, no es un devenir sino que es un simple deber ser; es la ordenación normada de toda la existencia estatal. La Constitución como ordenación jurídica significa que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas puede ser referida su validez a esa Norma de Normas." 5

En sentido relativo, deberemos entenderla desde el punto de vista del lugar en que se encuentre una norma, es decir, la norma a la que hacemos referencia deberá de encontrarse en la Ley Suprema. Por lo anterior se dice que "La Constitución en sentido relativo, significa la ley constitucional en particular, se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa Carta Magna, sino el hecho de estar esas reglas en el Código Supremo, esos preceptos tiene categoría de Constitucionales..." 6

En sentido positivo, la Constitución significa el acto del titular del poder constituyente, mismo que se manifiesta al afectar positiva o negativamente al sistema social. Por tanto se considera que: la Constitución en sentido positivo "... surge mediante un acto del poder constituyente. El acto constituyente... no contiene como tal

---

4.- Estudios Constitucionales, 4a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. p. 37

5.- Idem.

6.- Ibidem. pp. 37 y 38



unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia... contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política." <sup>7</sup>

Finalmente la Constitución en sentido Ideal, como lo señala el maestro Jorge Carpizo<sup>8</sup>, son aquellas que se reconocen como verdaderas las que se encuentran de acuerdo con sus principio o lineamientos políticos de cada partido es una forma de para detener las facultades que confiere la propia Ley suprema. Los partidos políticos y otras organizaciones de manera pacífica y con estricto apego a lo preestablecido en la Ley de leyes, buscan la unidad y desarrollo progresivo de las Instituciones. .

### **3.- Clasificación Doctrinal.**

Todo estado cuenta en la actualidad con una Constitución, nosotros consideramos pertinente ubicar las características especiales de nuestra Ley Suprema. En general la analizaremos desde los siguientes puntos de vista: Por su forma jurídica, por su reformabilidad, por su nacimiento, el criterio ontológico, el criterio democrático y, el fundamental.

#### *A).- Por su forma Jurídica.*

Es una Constitución escrita o compilada, inspirada en las revoluciones francesa y norteamericana, ésta descansa sobre tres principios básicos: primero, la creencia y seguridad jurídica que representa la Ley escrita sobre la costumbre; segundo, el principio de la renovación del Contrato social, cuando sus integrantes ejerciendo su soberanía manifiestan su voluntad expresa al redactarla por medio de sus principios

---

<sup>7</sup>.- Linares Quintana, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, 2a. ed.; Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1978. pp. 26 y 27

<sup>8</sup>.- Ob. Cit. pp. 27 y 28

establecidos y; tercero, la creencia de que una Constitución escrita no sólo es sinónimo de seguridad jurídica, también lo es de la convicción en las instituciones del Estado y una educación política para sus integrantes.<sup>9</sup>

Se puede considerar que no es el hecho de que un documento debe encontrarse en una hoja de papel, este principio se funda en la integración de un cuerpo único, en el que se consignan los principios dogmáticos (garantía individuales), y orgánicos (integración, facultades y obligaciones de los órganos del Estado). Linares Quintana<sup>10</sup> consideran que más pertinente hablar de Constituciones compiladas, para evitar posibles errores que engendran las denominaciones "escritas u orgánicas".

#### *B).-Por su Reformabilidad.*

Nuestra Constitución se encuentra ubicada en las que son rígidas, pero éste, no implica un estado de inmutabilidad, se funda en la necesidad de cumplir con una serie de procedimientos previamente establecidos en el cuerpo de la misma para su correspondiente modificación; por tanto, su rigidez hace referencia precisamente a la necesidad que un cuerpo Legislativo superior de ese Estado, realice las correspondientes reformas mediante el proceso legislativo. En nuestro país la facultad para iniciar leyes le corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a la Legislatura de los Estados (artículos 71, fracciones I, II, III; 72 y 135 Constitucionales).

#### *C).- Por su Nacimiento.*

La autora Laura Trigueros Gaisman<sup>11</sup>, considera que nuestra Ley Suprema es impuesta; por tanto, de acuerdo con el criterio de maestro Daniel Moreno, estas : "... son las cartas políticas que el rey tenía que aceptar debido a que el parlamento se las

---

<sup>9</sup>.- Linares Quintana, Segundo V. Op. Cit.. p. 112

<sup>10</sup>.- Ibidem. p. 111

<sup>11</sup>.- et. al. Diccionario Jurídico Haría de Derecho Constitucional, V. 2; Edit. Haría, México 1995. p. 15

imponía. Aún cuando no corresponde a este tipo, la de Cádiz de 1812 le fue impuesta al monarca Fernando VII; también en España se le impuso por las Cortes a la reina Cristina, la Constitución de 1836..."<sup>12</sup>

*D).- El criterio Ontológico.*

El maestro Karl Loewenstein, considero pertinente hacer un estudio del contenido de la Ley Suprema y contrastarla con la realidad; dando como resultado que nuestra Constitución pueda ser clasificada como nominal, porque "... no existe concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales causa de factores de índole social y económico, como la falta de educación en general, la existencia de una clase media independiente; sin embargo, hay la esperanza de que esa concordancia pueda darse tarde o temprano, debido a la buena voluntad de los detentadores y destinatarios del poder..."<sup>13</sup>

*E).- El criterio Democrático.*

"Los países con Constituciones cuasi-democráticas son generalmente países en vías de desarrollo, con graves problemas económicos, educativos, políticos y sociales, en donde aún la justicia no opera cabalmente; pero son países que no son dictaduras ni tiranías, en los cuales se puede vivir y existe la posibilidad de que lleguen a configurar una constitución democrática; aunque también de que pueda retroceder a una no-democrática..."<sup>14</sup>

*F).- El Fundamental.*

---

<sup>12</sup>.- Derecho Constitucional, 7a. ed.; Editorial Pax-México, Librería Carlos Cesarman S.A., México 1983. pp. 13 y 14

<sup>13</sup>.- Carpizo, Jorge. Ob.Cit. p. 423

<sup>14</sup>.- Ibidem. pp. 430 y 431

La Norma de Normas, reviste la potestad soberana que el pueblo deposita en un poder público. Ordenamiento que expresa los derechos inalienables a la calidad humana y competencia primaria a los órganos del Estado. Es fundamental, porque expresa la estructura jurídica de un país, junto con los principios democráticos, republicanos y sociales, que permite la convivencia de sus integrantes, estableciendo una seguridad jurídica.

#### 4.- El Principio de Supremacía.

Como preámbulo citaremos las ideas del maestro de Viena, Hans Kelsen, quien señala que: "El orden jurídico consiste en una cadena de actos de creación. Pero urge advertir que el orden jurídico no es un sistema de normas de Derecho coordinadas, situadas una al lado de otra, por así decirlo, sino una serie escalonada de diversas zonas normativas que podemos presentar en un esquema, del modo siguiente: el grado supremo de un orden jurídico estatal está formado por la Constitución *-en sentido material de la palabra-*, cuya función esencial consiste en determinar los órganos y procedimientos de la creación de normas jurídicas, es decir de la legislación. El grado inmediato lo constituyen las normas generales creadas por un procedimiento legislativo cuya función consiste no sólo en determinar los órganos y el procedimiento, sino en esencia, también el contenido de las normas individuales, creadas de ordinario por los tribunales y las autoridades administrativas." <sup>15</sup>

El principio de supremacía en palabras del maestro Eduardo García Maynes implica que : "La norma Suprema no es un acto, pues como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría..." <sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> .- Teoría Pura del Derecho, 2a. ed.; trad. por Luis Legaz; Edit. Colofón S.A., México 1989. pp. 52 y 53

<sup>16</sup> .- Introducción al Estudio del Derecho, 41a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1990. p. 85

El referido principio se encuentra contenido en el artículo 133 Constitucional que a la letra reza: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con 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."*

Las leyes constitucionales se dividen en dos: las que emanan material y formalmente de ellas y; las que amplían, refieren y expresan su contenido. Las primeras se forman de acuerdo con los principios políticos y jurídicos contenidos en la Ley Suprema y su exteriorización hace referencia al contenido y materia de la misma Norma Fundamental. El segundo, parte de la Constitución y crea un cuerpo propio, y el Congreso de la Unión expresa su contenido intrínseco, que la norma fundamental ha facultado para su creación, es decir, su nacimiento lo establece la Constitución y el Congreso habrá de ampliarlo; el maestro Mario de la Cueva, en este último, considera que existen tres categorías: "Las leyes orgánicas con las que determinan la estructura, las atribuciones y el funcionamiento concretos de los órganos estatales; así a ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Secretarías de Estado, o la Ley Orgánica del Ministerio Público. Las leyes Reglamentarias... son las que se desenvuelven y concretan las normas constitucionales, a fin de precisar los derechos y deberes de los hombres y facilitar la aplicación de los principios abstractos generales; así a ejemplo, la ley reglamentaria de las libertades de imprenta, de reunión, de asociación, y en general, las que se ocupan de los derechos individuales del hombre. Las leyes sociales con las normas que desarrollan los principios de la declaración de los derechos sociales; ... la declaración de los derechos sociales esta compuesta de preceptos que son a la vez principios pragmáticos y normas de acción, y de ellos, el artículo 123 es además un mínimo de derechos y beneficios de una clase social..." (sic) <sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> .- Teoría de la Constitución, Edit. Porrúa S.A., México 1982. p. 114

El maestro Mario de la Cueva <sup>18</sup> señala que las leyes ordinarias nacen de acuerdo con el proceso legislativo y son de aplicación Federal, sin embargo, la materia sobre la cual trata no es la Constitucional, versará sobre las relaciones de los particulares. *No importa por sí decirlo, ser parte de las normas fundamentales y no necesitan de una reforma total del cuerpo legal en el cual se encuentran, basta con una reforma parcial, pero como punto fundamental siempre se encaminan a regular las relaciones entre particulares o del hombre (ley de sociedades mercantiles o las de títulos y operaciones de crédito).*

Los tratados adquieren la Supremacía de la Unión, cuando estén de acuerdo con la Ley Suprema, sin embargo, no pueden estar por encima de la misma, prevaleciendo la segunda sobre la primera en caso de desacuerdo.

El tratado es: "... todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional." <sup>19</sup> Se hace referencia a los sujetos de derecho internacional, para incluir a las organizaciones internacionales. Se rige por los siguientes principios *Pacta Sunt Servanda* (principio de obligatoriedad a lo pactado de buena fe); *Res Inter Alios Acta* ( esta obligación sólo puede afectar a los que han dado su consentimiento); *Ex Consensu advenit Vinculum* (el consentimiento es la base de la obligación); y *el Jus Cogens* (el tratado sería nulo si es contrario a una norma imperativa de derecho internacional).<sup>20</sup>

*Los tratados no siguen una forma específica para su elaboración, pero requieren de dos etapas: La firma y la ratificación; para poder observar si es o no compatible con las Constituciones de los Estados contratantes.* Nuestra Ley Suprema, además, manifiesta que un requisito de validez es la correspondiente aprobación del Senado de la República (artículo 76, fracción I).

---

<sup>18</sup>.- Ibidem. pp. 115 y 116

<sup>19</sup>.- Seara Vazquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 15a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. p. 59

<sup>20</sup>.- Ibidem. pp. 60 a 63

La **supremacía Constitucional**, es para efectos de toda la Unión (competencia Federal); por lo que los jueces locales, *deberán de arreglarse a dicha Norma de Normas*, pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber con las Leyes locales. Se considera que los *Jueces Constitucionales Federales, son los encargados de hacer respetar la observancia Constitucional*, por tanto, el **juicio de garantías** es la forma por la cual habrá de solicitarse la *inconstitucionalidad del acto reclamado o la aplicación de una ley local que vulnere o sea contraria a la Norma Suprema*; esta es la diferencia material que existe como **principio de supremacía** y podemos equipararla con el *resarcimiento que se hace, al otorgar el amparo y protección de la justicia Federal y la suspensión del acto reclamado*, cuya competencia es exclusiva del fuero Federal, la que prevalecerá sobre la de los Estados cuando exista contradicción..

#### **5.- La Teoría de la división de Poderes.**

Desde los tiempos más remotos, pensadores como Aristóteles, analizaron diversas formas de gobierno; en su obra La Política, se observa una asamblea deliberante, un grupo de magistrados y un cuerpo judicial, no obstante, este autor negaba la posibilidad de que existiera un poder que estuviera por encima del poder de los ciudadanos. Polibio y Ciceron analizan una separación de poderes, concluyendo que la mejor Constitución es la que reúne los principios democráticos, aristocrático y monárquico. En la Edad media, Nicolas Maquiavelo, Loyseau y posteriormente Hobbes, niegan la posibilidad de que pudiera haber una división de poderes y su criterio se inclina a favor de la potestad de un gobierno absoluto. En su época Bolingbroke manifiesta que el poder que le ha sido conferido al rey, debería de equilibrarse con la cámara alta, la de los comunes y con las prerrogativas del pueblo.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> - Cfr. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 8a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1990. pp. 195 y 196

Las ideas de John Locke, encuentra sus antecedentes en el dialogo que sostuvo Eduardo Coke con el rey Jacobo I, quien declaró que podía fallar personalmente, cualquier causa de la que un juez ordinario tuviese conocimiento, a lo que Coke respondió que los juicios no pueden decidirse por la razón natural, sino por la artificial y el juicio de la Ley; por lo que el rey debería estar sometido a Dios y a la ley . Lo anterior afectaba al monarca, porque con este pensamiento, debería estar sometido a las leyes del parlamento.<sup>22</sup>

Locke observa también que con el destronamiento de rey Carlos I de Inglaterra, Cromwell de hizo llamar Lord Protector y con sus Instrumentos de Gobierno, engendra un absolutismo en el sistema de gobierno, basado en la delegación de la facultad Legislativa al Parlamento, mientras que las facultades Ejecutivas y administrativas son reservadas para el Lord Protector.

En 1660, Jhon Locke, en su Ensayo sobre el Gobierno Civil, capítulo XII, hace referencia a tres funciones: "... la legislativa, al ejecutiva y la federativa... El legislativo expide las leyes. El Ejecutivo las aplica sin interrupción y constantemente en la vida interna de la comunidad. El Federativo es el poder Ejecutivo externo, es decir, respecto a otras comunidades políticas."<sup>23</sup>

Con su obra **Del Espíritu de las Leyes**, Carlos Luis de Secondat barón de la Brada y de Montesquieu, en su capítulo VI del libro Undécimo manifiesta: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el

---

<sup>22</sup> .-Vid. Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 29a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. p. 214

<sup>23</sup> .- Carpizo, Jorge. Op.Cit. p. 197



tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este ultimo poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no esta separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.”<sup>24</sup>

Montesquieu, consideraba que el poder judicial debería darse a personas de la masa popular, que cambie periódicamente y no sea de una sola clase o profesión. El legislativo y el ejecutivo puede estar compuesto de magistrados o personas fijas para que el primero exprese la voluntad general del Estado y el segundo las ejecute. Los juicios deben ser fijos para que expresen la voluntad de la ley. Si se le deja al ejecutivo la facultad para encarcelar a quien puede dar fianza, no hay libertad, pero pueden ser encarcelados por acusación capital. Al ejecutivo se le permite la facultad para legislar, sólo cuando exista peligro para el Estado. El pueblo debe estar representado por un cuerpo de nobles y otro salido del pueblo. El poder ejecutor requiere de una persona, porque este, exige una decisión momentánea; si no hay un gobernante el poder ejecutivo se dejaría al legislativo y en consecuencia se uniría dos poderes. El legislativo debe reunirse cuando es convocado para no caer en la anarquía, ni tampoco debe dejar al ejecutivo las resoluciones legislativas para evitar caer en un absolutismo. El legislativo en sus iniciativas deberá de estar restringido por el ejecutivo, para que no se convierta en un poder despótico y se laboren las facultades que no le corresponde. El legislativo en cambio, deberá de hacer un análisis de la forma en que las leyes se han aplicado, pero nunca se debe inmiscuir con las funciones del ejecutivo, porque perdería su autoridad y en consecuencia su eficacia. En lo general, el legislativo no debe de juzgar a nadie, sólo en las tres exepciones siguientes: Cuando se trate de nobles (personas juzgadas por sus iguales), cuando se juzgue a una sola parte del

---

<sup>24</sup> .- 5a. ed.; trad. por Nicolas Estevanez, Edit. Porrúa S.A., México 1982. p. 104

legislativo y cuando se trate de un político que vulnere con sus actuaciones los derechos del pueblo.<sup>25</sup>

El maestro de Burdeos León Duguit, considero que los primeros constituyentes franceses exageraron las ideas anteriores, por lo que Miguel de la Madrid<sup>26</sup>, al interpretar su pensamiento, manifiesta que Montesquieu, además de no haber empleado jamás el término división o separación de poderes, tampoco considero que los tres órganos sería investidos de una parte de la soberanía e independientes uno del otro.

## **6.- La División de Poderes en Nuestra Constitución Política.**

La división de poderes se manifiesta en nuestra Constitución, en su artículo 49, en la que de forma expresa 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 la Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.”*

La División a la que se hace referencia, se puede considerar desde un punto de vista formal, en virtud de que las atribuciones que realiza cada poder de la Federación, se encuentran vinculadas entre sí, a esto se llama relación de colaboración. Tomando como punto de referencia las ideas del maestro Jorge Carpizo<sup>27</sup>, haremos una referencia a esta colaboración; aclarando que el artículo 73, consagra las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el

<sup>25</sup>.- Secondat, Carlos Luis de. Op. Cit. pp. 104 a 110

<sup>26</sup>.- Estudios de Derecho Constitucional, 3a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1986. p. 211

<sup>27</sup>.- Vid. en La Constitución Mexicana de 1917. Op.Cit. pp. 203 a 206

76, las facultades exclusivas del Senado de la República; mientras que el 89 las facultades del Presidente de la República. Por tanto quedan de la siguiente forma:

*A).- Ejecutivo-Legislativo.*

*B).- Legislativo-Judicial.*

*C).- Judicial-Ejecutivo.*

*D).- de los Tres Órganos.*

*A).- Ejecutivo Legislativo*

La suspensión de garantías individuales que decreta el Presidente, con el acuerdo de sus colaboradores y aprobación del Congreso (Artículo 29). La Cámara de Diputados anualmente, revisará la cuenta pública del año anterior, su exactitud y justificación, y dictará cualquier responsabilidad que de ella derive (Artículo 74-IV). El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, para la terminación anticipada del periodo de sesiones (Artículo 66). Cuando las Cámaras acuerden su traslado, pero si difieren de tiempo, modo y lugar; el Ejecutivo elegirá uno de los extremos en cuestión (Artículo 68). El Presidente de la República asiste e informa por escrito el estado que guarda la Administración Pública del país, en el primer periodo ordinario del Congreso (Artículo 69). Al presidente le compete iniciar también leyes o decretos (Artículo 71-I). El Ejecutivo publica las leyes (Artículo 72-a). El Presidente está facultado para vetar leyes o decretos (Artículo 72-c).

*Facultades del Congreso de la Unión no Legislativas.*

Para dirimir y crear nuevos estados dentro de los límites ya existentes (Artículo 73-I y III). Para arreglar definitivamente los límites de los Estados (Artículo 73-IV). Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (Artículo 73-V). Para establecer, organizar y sostener en toda la República las instituciones educativas

(Artículo 73-XXV). Para conceder licencias, designar al sustituto con carácter de interino, provisional o sustituto y en su caso aceptar la renuncia del Presidente de la República (Artículo 73-XXVI y XXVII). Vigilar las funciones y nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor (Artículo 74-II y III).

*Facultades exclusivas del Senado, que no son legislativas.*

Aprobar los tratados Internacionales; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Artículo 76-I y II). Autorizar la salida al exterior de tropas, el ingreso de tropas extranjeras al país y permitir la estación de escuadras de otras potencias en aguas nacionales durante un mes (Artículo 76-III). Dar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de los Estados (Artículo 76-IV). Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, nombrar Gobernador a propuesta de una terna del Presidente de la República (Artículo 76-V). Designar de una terna que someta a su consideración el Presidente de la República, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendo aprobar o rechazar sus solicitudes de licencia y en su caso la renuncia de los mismos (Artículo 76-VIII). Se le faculta a cada Cámara para que realice los trámites administrativos, acorde con el artículo 77. El Presidente de la República puede proponer a la comisión permanente, que se convoque a sesiones extraordinarias a una o a ambas Cámaras (Artículo 79-IV). Los supuestos del artículo 29. La realización de Tratados Internacionales (artículo 76-I). La facultad Reglamentaria (Artículo 89-I). En los casos que se prevé, sobre la materia de Salubridad General de la República (Artículo 73-XVI). El Congreso de la Unión podrá autorizar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas o tarifas de exportaciones e importaciones, para crear otras, restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, tomar las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad nacional. (Artículo 131-2° párrafo). Cualquiera de las Cámaras podrá citar a

los jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que rindan o informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos (Artículo 3).

*B).- Legislativo-Judicial.*

Conceder amnistía (Artículo 73-XXII). La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos, por delitos oficiales y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores; para que se erijan en un gran jurado para proceder con el desafuero de los funcionarios que gozan de éste (Artículo 74-V). El Senado resuelve las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de los Estados que hayan interrumpido el orden Constitucional, dictando resolución con plena observancia de la Constitución General de la República y la del Estado. (Artículo 76-VI). El Senado se erige en gran jurado para conocer de los delitos oficiales que cometan los altos funcionarios (Artículo 76-VII).

*C).- Judicial-Ejecutivo.*

La Autoridad administrativa en casos urgentes y cuando no se pueda ocurrir a la autoridad Judicial, por razón de la hora o las circunstancias, ordenará la detención de un indiciado por delitos que se persiguen de oficio, debiendo ponerlo a disposición de autoridad judicial (Artículo 16, párrafo V). La autoridad administrativa aplica sanciones por las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, que consistirá en multa o arresto por 36 horas (Artículo 21 párrafo I). Las acciones que correspondan a la Nación, por las disposiciones del artículo 27, se hacen efectivos por el procedimiento Judicial, y dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, las autoridades administrativas procederán a la ocupación, administración, remate o venta de tierras y aguas, así como sus accesiones (Artículo

27-VI párrafo tercero). El Presidente de la República facilitara al poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (Artículo 89-XII). El Presidente de la República puede conceder indultos (Artículo 89-XIV). La Suprema Corte nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados (Artículo 97, párrafo IV). El Procurador General de la República o el agente que señale será parte en los Juicios de Amparo que por su propio interés público así lo amerite (Artículo 107-XV).

*D).- De los Tres Órganos.*

La Suprema Corte, cuando sí lo juzgue conveniente o lo pidiera el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan alguna violación grave a las garantías individuales (Artículo 97, párrafo segundo). La Suprema Corte de Justicia, puede practicar de oficio la averiguación previa de algún hecho o hechos que constituyan una violación del voto público, que a su juicio pudiera poner en duda la elección de alguno de los poderes de toda la Unión.

## CAPÍTULO SEGUNDO " EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA"

### 1- Definición y Concepto.

Para el inicio del estudio relativo a la Institución denominada Procuraduría General de la República, es indispensable saber como se le denomina a su titular en el argot jurídico.

Comenzando por su propias raíces, la palabra **Procurador**, se deriva del latín **Procurator**, mismo que a su vez, puede separarse en dos voces latinas: *pro alio curator* y *pro curator suple alios curator*, que significa persona que cuida de otra ó persona que cuida de los negocios de otra.<sup>28</sup>

Consecuentemente se puede definir en los siguientes términos: "El que con la necesaria habilitación legal, ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio " o " Aquel que en virtud de una facultad o poder de otro ejecuta en su nombre una cosa."<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> .- Vid. Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo XLVII, de la Pro-Raz, Edit. Esparza Calpe S.A., Madrid-España 1979. p. 752

<sup>29</sup> .- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Pres-Razo, Edit. Driskill S.A., Buenos Aires-Arentina 1979. p. 417

De lo anterior se puede observar, que se trata de individuos que se encuentran facultados para realizar alguna actividad, pero su naturaleza es muy amplia, por lo que es necesario el establecer un concepto; de acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, se considera que el Procurador General de la República es: "... un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la PGR, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de las garantías (artículo 29 Constitucional), e informa anualmente al Congreso". (sic)<sup>30</sup>

El docto Miguel Acosta Romero<sup>31</sup>, lo considera un funcionario político, por ser nombrado y removido por el Presidente de la República, ambos realizan determinados acuerdos, tiene relaciones de índole profesional con los Poderes de la Unión, forma parte del cuerpo colegiado para resolver los casos de emergencia, rinde informe del estado que guarda la Institución a su cargo anualmente y realiza actividades políticas en sentido amplio. Es funcionario jurídico porque forma parte en todos los juicios litigiosos de la federación, agentes diplomáticos y consulares; da su opinión sobre la inconstitucionalidad de una ley, la contradicción de jurisprudencias y forma parte en los juicios de amparo de interés general; y ejercita la acción penal por conducto de sus agentes del Ministerio Público. Es funcionario administrativo, por ser la persona de mayor jerarquía en esa Institución, hace cumplir las disposiciones legales que le otorgan facultades y competencia para conocer sobre un asunto, da cumplimiento a los acuerdos que emita el Presidente de la República, acuerda con sus inferiores de la Institución, delega facultades y administra al personal de la Institución.

Por tanto, la Procuraduría General de la República, se puede considerar como: la Institución Federal ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que se deposita en un individuo denominado Procurador General de la república, que actúa en nombre del Estado y de la sociedad, para la persecución de los delitos del orden Federal y

---

<sup>30</sup>.- Teoría General del Derecho Administrativo, 12a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. p. 288

<sup>31</sup>.- Ibidem. pp. 288 y 289



cumple con lo establecido en el artículo 102 apartado "A" de nuestra Ley Suprema, la Ley Orgánica y el Reglamento de la misma Institución.

Al respecto no debemos omitir al Ministerio Público de la Federación, en virtud de su importante trascendencia como elemento total en la procuración e impartición de justicia. Por tanto, se considera como " ... una función del Estado, que se ejerce por conducto del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado, para la persecución de los presuntos delinquentes y en los demás previstos en aquellos que expresamente se determine su intervención a los casos concretos." <sup>32</sup>

## **2.- Génesis en México.**

Dividiremos de manera arbitraria la historia, separándola en dos periodos, antes del Congreso Constituyente de Querétaro y durante el Congreso Constituyente de Querétaro, para entender mejor la necesidad que tuvo el legislador al establecer en la Norma Fundamental de 1917, a la Institución en comento.

### **2.1.- Antes del Congreso de Querétaro de 1916.**

#### **2.1.1.- Derecho Precolonial.**

Los diversos expertos en la historia del México Precolonial, concuerdan al manifestar que en los tiempos del auge que tuvo el imperio de los aztecas, el sistema de normas penales era muy rígido, sin embargo, no era igualmente aplicado en el Anáhuac.

---

<sup>32</sup>.- Colln Sanchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. p. 103

El maestro Guillermo Colín Sánchez, considera que: "El derecho, era consuetudinario y quienes tenían la misión de juzgar la transmitían de generación en generación." "Existían tribunales reales, providenciales, jueces menores, de comercio, militar, etc., ..." "En el reino de México, el monarca era la máxima autoridad judicial, delegaba sus funciones en un magistrado supremo, dotado de competencia para conocer de las apelaciones en materia criminal... y este magistrado, designaba a los jueces encargados de los asuntos civiles y criminales."

Clasificaban "... las infracciones penales en leves y graves, para conocer de las primeras se designaban jueces, cuya competencia comprendía ... la de un barrio determinado ... Las infracciones graves, se encomendaban a un tribunal colegiado, integrado por tres o cuatro jueces; los jueces menores, iniciaban las actuaciones procedentes, efectuaban la aprehensión de los delincuentes, instruían el proceso en forma sumaria y el magistrado supremo era quien decidía en definitiva. " <sup>33</sup>

Para el maestro Toribio Esquivel Obregón, el derecho era escrito, los jueces utilizaban su propio criterio y en cada uno de los casos la costumbre y el ambiente social influía en su sentencia. En cada calpulli o barrio existía un teuctli o alcalde, quien investigaba los asuntos de poca monta y sentenciaba él mismo, en los de mayor cuantía informaba al tribunal del tlacatécatl. En cada barrio los centenetlapixques se encargaban de vigilar y cuidar a algunas familias y en juicios de mínima importancia, eran jueces de paz. El topilli se encargaba de aprehender a los acusados, se desconoce si eran asistidos en el proceso, o si el proceso era equitativo, en virtud de la facultad que tenían los jueces, en consecuencia no se interpretaba necesariamente los textos legales. <sup>34</sup>

En tanto que para el maestro Lucio Mendencia y Nuñez, los trámites de los asuntos penales, eran del mismo modo en la triple alianza y con el simple rumor

---

<sup>33</sup> - Op. Cit. pp. 27 y 28

<sup>34</sup> - Cfr. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1984. pp. 187 y 188

público se perseguían los delitos. En cuanto a la defensa, se consideraba que el acusador y en acusado lo hacían por sí mismos, se admitían las pruebas documentales, testimoniales, la confesional y los indicios, pero se podía hacer el juramento a favor del acusado quien después lo probaría plenamente.<sup>35</sup>

En cambio Colín Sánchez Guillermo<sup>36</sup>, señala en este sentido que el acusado podía presentar directamente a su defensor o defenderse por sí mismo, ser asistido por patronos denominados tepantlatóani, o por representantes llamados tlanemilians.

Nosotros no queremos inclinarnos a favor o en contra de las anteriores tesis, pero sabemos, que con la conquista se destruyeron y saquearon en gran medida los Códices que contenían el derecho y concuerdan los autores al decir que la búsqueda y presentación, tanto de pruebas como del presunto responsable y la respectiva sentencia, se encontraba en manos de los jueces, podemos por tanto, establecer como criterio general que no había una organización independiente del juez, cuyas funciones fueran parecidas al actual Ministerio Público o el Procurador y por lo mismo no se puede llegar a considerar la existencia de una Institución de carácter Federal.

### **2.1.2.- La Nueva España.**

Durante los años de 1524, para ser más precisos el 1° de Agosto, se crea el "Consejo real de Indias", mismo que se componía de un Presidente, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de cuentas, un cronista, un tesorero, un escribano y un postrero.<sup>37</sup>

En el año de 1528, se crea la Real Audiencia y el antiguo Tribuna Superior de Justicia en México, en donde se establece la existencia de dos fiscales en el orden

---

<sup>35</sup>.- Cfr. El derecho Precolonial, 6a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1992. pp. 139 a 144

<sup>36</sup>.- Op. Cit. p. 28

<sup>37</sup>.- Vid. Esquivel Obregon, Toribio. Op. Cit., pp. 317 a 323

criminal, estos, eran considerados como acusadores y por lo anterior, su intervención resultaba muy necesaria para la aplicación de las correspondientes sanciones.

En 1548, fueron impresas en nuestro país las ordenanzas de Mendoza, en esta, se establecía la facultad del fiscal para hablar en los pleitos y en los casos en los que se apelare la ejecución por los jueces y corregidores, así mismo, se establece que tampoco se procederá cuando falte la intervención del delator, pero se podía exceptuar esto, en los casos de pesquisas o hechos notorios; también se negaba la ayuda cuando se afectase el derecho del fisco o del rey.<sup>38</sup>

En el correo Mayor de Indias se encargaba de transmitir la correspondencia del Nuevo Mundo al continente Europeo, contaba con empleados menores de la casa a los que se les denominó alguaciles, teniendo entre otras funciones, las de dar fianza; hablan también, cuatro procuradores, que se encargaban de representar a las partes en materias aduaneras.<sup>39</sup>

En 1549, se expide la Cédula Real, para que los Indios pudieran desempeñar cargos de carácter oficial, con la intención de que la impartición de justicia, se aplicara de acuerdo con los usos y costumbres. En 1578, Felipe II, decreta sanciones rigurosas para todas las personas que abusaran de sus funciones o que invadieran la competencia de otra, haciendo hincapié a los obispos y corregidores, para que respeten el sistema judicial de los indios.<sup>40</sup>

En la Constitución Española de Cádiz de 1812, se establece la necesidad de que existiera un procurador sindico, en los ayuntamientos. (artículo 309)

Así mismo, se establece que si las cortes con el tiempo, juzgan necesario distinguir entre los jueces del hecho y del derecho, lo hagan en la forma conveniente. (artículo 307)<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> - Cfr. Barreto Rangel, Gustavo. Obra Jurídica Mexicana, Tomo V., Edit. Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero. México 1988. p. 18

<sup>39</sup> - Cfr. Esquivel Obregón, Toribio. Op.Cit. p. 290

<sup>40</sup> - Collin Sanchez, Guillermo. Op.Cit. pp. 35 a 37

<sup>41</sup> - Vid. Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991, 16a. Ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1991. p. 95

### **2.1.3.- México Independiente.**

Para una comprensión de las leyes posteriores a la Nueva España, generalizaremos en movimiento de independencia. Inicia el 16 de septiembre de 1810, encabezados por el cura Hidalgo y un grupo de criollos. Con la aprehensión de los primeros caudillos se cierra esta etapa en julio de 1811. Con el periodo comprendido de mitades de 1811, el cura Morelos, destaca por su habilidad estratega, también en lo social y agrario. En 1813, decide organizar política y jurídicamente la revolución y convoca al Congreso de Chilpancingo, denominado "Congreso de Anáhuac" inaugurado el 14 de septiembre de 1813; con los Sentimientos de la Nación, resume sus ideas políticas y sociales, declarando el 6 de noviembre de 1813 la independencia política de México. El 22 de octubre de 1814 es aprobado el *decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*; conocida como la Constitución de Apatzingán, con carácter de provisional, hasta la expedición de la definitiva. Con la aprehensión y muerte de Morelos se cierra esta etapa el 5 de noviembre de 1815. En 1820 Iturbide hace su aparición, por lo que los siguientes tres años son de resistencia, le propone a Guerrero que unan sus fuerzas y luchen por la misma causa, desprendiéndose de esta negociación *El abrazo de Acatempan*. Pero no es sino hasta el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 cuando se formaliza la independencia y el 24 de agosto de 1821 se ratifica.

### **2.1.4 .- La Constitución Política de Apatzingán de 1814.**

Esta Constitución fue de carácter provisional, se establece dos fiscales, uno que se encargara del orden civil y otro del orden criminal, se aclaraba que si no era posible consolidar la situación anterior, se nombraría a uno que se encargará de ambos

ordenes; su duración en el cargo es de 4 años y pasado este tiempo podía ser reelecto una vez concluido su ejercicio. (artículos 184 y 189)

#### **2.1.5.- La Constitución de 1824.**

Esta Constitución fue sancionada por el Congreso general Constituyente el día 4 de octubre de 1814.

Se establece que la Corte Suprema de Justicia, se integra por once Ministros distribuidos en tres Salas y un Fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número, sí lo juzga conveniente. (artículo 124)

La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, se realizará el mismo día por la legislatura de los Estados, por mayoría absoluta de votos. (Artículo 127)

Los cargos de Fiscal y Magistrados, tuvieron la misma jerarquía, pero estos, eran preferentes a los de Diputados o Senadores. (Artículo 134)

Los Tribunales de Circuito, se componen de un Juez letrado, un promotor fiscal y de dos asociados, los dos primeros de una terna que proponga la Corte Suprema de Justicia, por el Supremo Poder Ejecutivo. (Artículo 140)

#### **2.1.6.- La Constitución de 1836.**

A esta Constitución, también se le conoce como las Siete Leyes de 1836. En su Quinta Ley, denominada *Del Poder Judicial de la República Mexicana*, suscrita el 29 de diciembre de 1836, se establece:

La Corte Suprema de Justicia se compone de once Ministros y un Fiscal, la elección de estos, en las vacantes sucesivas, se cubrirían de la misma forma que lo establecido para el Presidente de la República. (Artículos 2º y 5º)

Las atribuciones de la Corte Suprema en lo relativo a nuestro tema, señala que es la de nombrar a los Ministros y Fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos. (Artículo 12, fracción XVII)

La Corte Suprema de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial, conociendo de todos los negocios y causas del fuero de guerra. Se compone de siete Ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo; electos de la misma manera que la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. (Artículos 13 y 14)

Se prohíbe a los Ministros y Fiscales, tener conocimiento de asuntos gubernativos o de materia económica de la Nación, que estuvieran pendiente, así como tampoco tener comisión alguna del Gobierno. (Artículo 16)

#### **2.1.7.- La Constitución de 1843.**

Al respecto, se formularon proyectos, siendo el del día 25 de agosto de 1842, el primero de éstos, en tanto que el segundo, se fechó el 2 de noviembre de 1842. Dando como resultado las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, acordadas por la honorable Junta Legislativa y sancionada por el Supremo Gobierno Provisional; publicadas por el Bando Nacional el día 14 de junio de 1843. A este tipo de Bases Orgánicas también se les conoció como *Leyes Escurias*.

En lo referente a la Corte Suprema de Justicia, su composición determinaría el número de suplentes, la forma de elección, sus calidades y su duración en el cargo. (Artículo 116)

El establecimiento de Fiscales Generales cerca de los Tribunales, se encargarían de los negocios de la Hacienda y los de interés público. (Artículo 194)

Como punto interesante, se establece que la Corte Suprema de Justicia, se desvincula de la Corte Marcial. (Artículos 122 y 123)

### **2.1.8.- El Procurador General de la Nación.**

En las Bases para la administración de la República, fechada el 22 de abril de 1853; señala en su artículo 9° :

"Para que los intereses nacionales sean convenientes atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes ó se susciten en adelante, promover cuando convengan a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con un sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los Tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios" (sic) <sup>42</sup>

### **2.1.9.- El surgimiento de la Institución del Ministerio Público en la Constitución de 1857.**

El 5 de marzo de 1856, se promulgó un decreto, conocido como el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* y de acuerdo con el maestro Tena Ramírez Felipe, se establece que: "Todas la causas criminales deben ser publicadas, precisamente desde que se inicie el plenario, todo inculpado tiene derecho a que se den a conocer la pruebas que existen en su contra, permitiéndosele carearse con los testigos cuyos dichos le perjudican, debiendo ser oído en defensa propia. " <sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> .- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII, antecedentes y evolución de los artículos 76 a 102. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1967. p. 877

<sup>43</sup> .- Leyes Fundamentales de México. Op.Cit. p. 596



El Constituyente discutía sobre el problema, de obligar al juez, a recibir una acusación formal. Se había opinado que el Ministerio Público se encontraba ejercido por el propio juez y en consecuencia se disminuía las garantías del acusador al ser acusador y parte en el proceso, resolviendo él mismo el litigio.

En la Constitución de 1857, se establece que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General. (Artículo 91)

Se establece que se podía remover, por causa grave, calificada como tal , por el Congreso o en sus recesos por la diputación permanente. (artículo 95)

Para poder ser electos Procurador o Fiscal se necesitaba: tener instrucción en la ciencia del Derecho, mayor de treinta y cinco años, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con pleno ejercicio de sus derechos. Durará en el cargo seis años. (Artículos 92 y 93). Estos cargos eran equiparados a los de Ministro.

Se estableció que la Ley organizará a los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República será por conducto del Ejecutivo. (Artículo 96)

#### **2.1.10.- El Ministerio Público hasta el Imperio.**

Siendo Presidente de la República Mexicana Benito Juárez García, expide el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de julio de 1862; estableciendo un fiscal que estuviera adscrito a la Suprema Corte de Justicia . Señala el investigador Gustavo Barreto Rangel que el fiscal sería oído en las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los Tribunales y consultas de deudas de la Ley, cuando la Corte o él lo solicitara. En tanto que el Procurador General sería oído por la Corte, cuando la

Hacienda Pública resultase afectada por cualquier motivo o delito y en el caso de resultar afectado los fondos públicos.<sup>44</sup>

Maximiliano a fines de 1865, expide la Ley para la Organización del Ministerio Público, el 19 de diciembre del mismo año, conteniendo 57 artículos en el cuerpo de la misma.

Las penas se aplicaría por medio de la acción pública del Ministerio Público, en la forma en la que lo describía la ley. (Artículo 33)

Podía el Ministerio Público en nombre de la Justicia, solicitar el castigo del culpable ó su absolución cuando el hecho no constituyera un delito. Podía apelar las sentencias que condenaban o absolvía. (Artículo 41)

En el Capítulo Quinto se establecía la competencia y las funciones del Ministerio Público en los Tribunales de Policía o correccionales. Así mismo se reglamento la extinción de la acción penal por amnistía, indulto, prescripción o muerte del reo.

#### **2.1.11.- La Ley de Jurados de 1869.**

Esta ley es fechada el 15 de junio de 1869, en su capítulo I, denominado *Juicio por Jurados*, se establece la existencia de tres promotores fiscales para los juzgados de lo criminal. (Artículo 4°)

Tenia la obligación de promover lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales y tomaba conocimiento desde que se les notificaba el auto de formal prisión. (Artículo 6°)

Constituirán la parte acusadora en todas las causas criminales y el denunciante se podrá valer de ellos para promover las pruebas, primero el promotor fiscal

---

<sup>44</sup> .- Cfr. Barreto Rangel, Gustavo. Op.Cit. pp. 32 y 33

pronunciara su alegato de acusación, después el agraviado y por último los defensores. (Artículos 7° y 21)

El promotor fiscal, es el representante del Ministerio Público. (Artículo 23)

En segunda instancia las partes que intervendrán serán: el fiscal del Tribunal y el reo con su defensor. (Artículo 56)

El maestro Manuel Herrera y Lasso considera que el conflicto que se sostuvo por ser inconstitucional la *Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal*, suprime lo establecido en la Constitución al eliminar el doble jurado, contradiciendo lo establecido en la norma primaria y concluye que en los delitos de imprenta se sometían a un Tribunal Popular, con la presencia del *Mayoral de Ovejas* y del Ministerio Público.<sup>45</sup>

#### **2.1.12.- La Constitución Política de 1900.**

En esta reforma a la Constitución se publica, en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1900 y se establece que:

La Suprema Corte de Justicia se compone de quince Ministros que funcionaran en el Tribunal Pleno o en las Salas de la manera en que lo establezca la ley. (Artículo 91)

La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la Federación . (Artículo 96)

Ese mismo artículo establece también que el Ejecutivo nombrará al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República. La entrada en vigor de las anteriores reformas, comienzan al concluir el periodo, por el cual fueron electos el Procurador General de la República y los fiscales.

---

<sup>45</sup> - Cfr. Estudios Constitucionales; 2a. ed. Edit. Jus-México, México 1990. p. 216

### **2.1.13.- La Constitución Política de 1903.**

En esta, se crean las Leyes de Organización del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales.

En el fuero común, el Ministerio Público representa a la sociedad en los Tribunales del propio fuero. La Ley designa a los funcionarios que estén a cargo, interviniendo también, en los casos en que se acuerde especial protección a las personas. (Artículo 1° y 2°)

Interviene principal o coadyuvantemente, en los casos que afecten al interés público; en los juicios hereditarios en los que intervengan ausentes, incapacitados, menores y la beneficencia pública, así como en los casos y términos que prescriban las leyes. (Artículo 3°, fracciones I y II)

Depende del Ejecutivo por la Secretaría de Justicia (artículo 4°); el Procurador y los agentes, son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo (artículo 9°)

El Procurador de Justicia del Distrito Federal; tendrá a su cargo 14 agentes que desempeñen al Ministerio Público, podrá intervenir por medio de sus representante cuando la ley lo permita, sujetándose y rindiendo informe a la Secretaría de Justicia. (Artículos 10, 14 y 16)

El Procurador dictará las medidas convenientes para la unidad, eficacia y rapidez, evitando demoras y observando la Ley, en las acciones del Ministerio Público. (Artículos 22 y 25)

Ni el Procurador o el agente del Ministerio Público, podrán inmiscuirse en la administración de justicia, cuando la ley no confiera esa atribución. (Artículo 34)

Aún cuando se establece por algunos tratadistas, que esta institución no fue implantada en algunos de los Estados de la República, en consecuencia no se puede

considerar como Federal<sup>46</sup>, pero resulta de interés doctrinario su conocimiento para efectos del desarrollo del siguiente apartado.

#### **2.1.14.- La Ley Orgánica del Ministerio Público de 1908.**

La Ley Orgánica del Ministerio Público con su respectiva reglamentación de funciones fechado el 16 de diciembre de 1908, siendo la primera de su tipo al ordenar los principios que regirían la Institución en su ejercicio.

Se establece que la institución del Ministerio Público se compone de: Un procurador General de la República, como jefe del Ministerio Público, un agente sustituto; dos agentes auxiliares y los agentes necesarios para cada Tribunal de Circuito y Juzgados de Distrito. El Procurador es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en tanto que los agentes son nombrados de una terna que el Procurador presente al Presidente. (Artículos 6° y 7°)

En general las facultades del Procurador General de la República son las siguientes: Demandar y dar contestación a las demandas, formular pedimentos en los negocios en los que debe intervenir ante la Suprema Corte de Justicia. Promover personalmente o por medio de sus agentes en los negocios civiles y penales ante Tribunales Federales. Dar cumplimiento a las instrucciones del Ejecutivo. Alegar por sí o por medio de sus respectivos agentes, los juicios de amparo que estime necesarios. Imponer correcciones disciplinarias a sus agentes, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones y rendir cuentas al Ejecutivo, cuando los separe de sus funciones o del cargo.

El Ministerio Público de la Federación esta facultado para: Demandar y dar contestación a las demandas; formular pedimentos procedentes en los negocios de su

---

<sup>46</sup>.- Herrera y Lasso, Manuel. Op.Cit. p. 217

competencia en los Tribunales o Juzgados de su adscripción. Ejercitar la acción penal. Informar mensualmente al Procurador General de la República de los negocios que lleven y excusarse cuando este impedido para conocer algún negocio. Concurrir a diligencias judiciales, audiencias y visitas a la cárcel, que se practique por los Tribunales de su adscripción.

En términos generales, ambos estaban impedidos para desempeñar otro cargo o empleo de la federación, ser apoderado judicial, sindico, notario o asesor, ejercer la profesión de abogado ante los Tribunales, excepto en los que se encontrará involucrado algún familiar.

## **2.2.- El Congreso Constituyente de Querétaro 1916.**

Es importante hacer un análisis de las ideas que motivaron a los legisladores, para que la Procuraduría General de la República y sus dos principales representantes: el Procurador y el Ministerio Público, como elementos torales en la procuración e impetración de justicia.

Tomaremos en consideración las ideas relativas a los artículos 21 y 102 y la correspondiente aprobación.

### **2.2.1.- El Mensaje de Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro.**

El presidente del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, declaró abierto el periodo único de sesiones, el día primero de diciembre de 1916. El Ciudadano Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, procede a leer su mensaje el Congreso y en lo relativo al Ministerio Público señaló:

*"Ciudadanos Diputados:*

' El número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones, durante el periodo en que la Constitución de 1857 ha estado en vigor, ... todos los días ha habido quejas contra los abusos y excesos de la autoridad, ... sin embargo de la generalidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la federación no hizo esfuerzos para reprimirlo, ni mucho menos castigarlo.'

'El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española... Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento..., restricciones al derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, ... alternaban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aún las de los que se presentaban a declarar en su favor.'

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

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

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

'La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.'

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

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

'Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sin por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.'" <sup>47</sup>

## **2.2.2.- El Proyecto del Artículo 21 y su Aprobación.**

La discusión que se sostuvo el *viernes 5 de enero de 1917*, en relación a la institución del Ministerio Público, el dictamen y voto particular correspondiente, en la

---

<sup>47</sup>.- Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, Tomo I; Edit. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación. México 1960. pp. 385 a 391



39a. *Sesión ordinaria.* Haciendo referencia a lo más trascendente e importante para nuestro estudio en cuestión.

“Ciudadanos Diputados:

‘... toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al ministerio público perseguir los delitos y dirigir a la policía judicial, en ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de esta.

‘Artículo 21.- ...

‘la autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le imponga las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

El C. General Múgica, dice: ... De las reflexiones en que funda el C. Primer Jefe esta importante reforma, se desprende que la mente del Ejecutivo fue que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos, la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las ordenes del ministerio público, ... Por consiguiente, la comisión creyó que sería más justo poner en el capítulo ‘ los delincuentes serán perseguidos sólo por la autoridad judicial valiéndose de la policía judicial que estará a las ordenes del ministerio público’ y que la autoridad administrativa en este caso funcionará como policía judicial y actuara bajo la dirección del ministerio público. De tal manera... no hace más que poner en primer lugar, ... al ministerio público, para poder disponer tanto de la policía ordinaria y de la misma autoridad administrativa, como judicial para efectuar aprehensiones...

El C. Machorro Narváez: ... El artículo 21 al decir: ‘La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le imponga las leyes quedando subalternada al ministerio público..., parece indicar que el ministerio público depende

de la autoridad administrativa, por lo que se cree que son dos entidades: autoridad administrativa y ministerio público que depende de ella; y esto, se cree que rebajaría la autoridad del ministerio público, pero esto no es así, puesto que no obstante que el ministerio público toma parte en todos los juicios y es un elemento judicial de primer orden, no forma parte del poder judicial. El ministerio Público es parte de la autoridad administrativa.”

“... de suerte que al decir el Primer Jefe, ' por medio del ministerio público' no hace más que establecer el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones; no es que vaya a depender de nadie, es que el ministerio público es el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones.”

El Licenciado José Natividad Macías habló en los términos siguientes: '... voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el proyecto del C. Primer Jefe... la autoridad judicial no era más que una parte del poder Ejecutivo, porque no había entonces la división de poderes que existe en el derecho moderno, ... todos los poderes que había en la nación los ejecutaba la corona... Se hizo México independiente... y aunque nominalmente se hizo la división de poderes, de hecho quedaron confundidos y el poder Judicial se consideraba facultado para perseguir, el mismo poder judicial a los delincuentes y por eso se estableció la policía judicial, es decir, los agentes no eran jueces sino empleados que estaban a su servicio para buscar las pruebas, para averiguar los detalles con los cuales se había cometido un delito y estaba enteramente dependientes de él... El código de procedimientos penales actualmente vigente en el Distrito Federal está tomado del código de procedimientos de Francia y allí se dice: la policía judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió un error de hacer policía judicial al ministerio público... la policía judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, ... 'El poder público de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial' de manera que no existen más que tres poderes: el Legislativo que es el que da la Ley; el Ejecutivo que hace que se cumpla, y el Judicial que es el que va a resolver

los casos concretos en que haya contienda y que sea preciso su intervención para aplicar la ley al caso de que se trate... el poder que va a perseguir a los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? Desde luego no puede pertenecer al legislativo porque indudablemente no va a dar la ley; tampoco puede pertenecer al judicial porque él va a aplicarla. Entonces, lo lógico, lo jurídico, ... el ministerio público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo... El Ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por eso es que en Estados Unidos, por ejemplo, se dice: 'El procurador general de la nación en nombre del presidente de la república...' porque él es representante del presidente de la república en materia penal... la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el ministerio público ejerce sus funciones y el ministerio público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno... La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano que es el agente del ministerio público; el agente del ministerio público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la policía Judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que había hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo... descentralizado al poder judicial de sus funciones..."

"Un C. Secretario: en vista de la reforma propuesta, la comisión propone la siguiente redacción para el artículo 21:

'La imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa

mayor de su jornal o sueldo de la semana.”<sup>48</sup>

*Este artículo fue aprobado por 158 votos a favor y 3 en contra, estos últimos de los ciudadanos Aguilar Antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González.*

### **2.2.3.- El Proyecto del artículo 102 y su aprobación.**

Haciendo un breve paréntesis, mencionaremos que en los debates que se presentaron al artículo 73, se dictaminó lo siguiente:

“Por lo que ve al ministerio público del Distrito Federal, siendo una institución dependiente del Ejecutivo, no presenta ninguna dificultad la admisión del sistema que propone el inciso V, de la fracción VI del artículo 73. Igual cosa puede decirse respecto del artículo 102, que organiza el Ministerio Público de la Federación, que establece como novedad el principio legal de que el procurador general de la república será en consejero jurídico del Gobierno, lo que obedece al proyecto de suprimir la Secretaría de Justicia.

‘Por tal motivo, la comisión se permite proponer al honorable Congreso la aprobación de las siguientes fracciones del artículo 73.

‘5a. El Ministerio Público del Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.” (Sic)<sup>49</sup>

*En esa misma Sesión Ordinaria, celebrada el miércoles 17 de enero de 1917; se incluye al artículo 102 y su dictamen correspondiente en los siguientes términos:*

---

<sup>48</sup> - Palavicini, Felix F. Historia de la Constitución de 1917, Tomo I; Edit. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México 1980. pp. 513 a 536

<sup>49</sup> - Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VI, antecedentes y evolución de los artículos 54 al 75. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1967. p. 743

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

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra de los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.

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

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno, y tanto a él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la Ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.” (Sic) <sup>50</sup>

*No omitiremos señalar que este dictamen fue puesto a consideración y posteriormente a votación en la 54a. Sesión Ordinaria, celebrada por el Congreso Constituyente el día 21 de enero de 1917, por lo que fue aprobado por unanimidad de 150 votos.*

---

<sup>50</sup> .- Derechos del Pueblo Mexicano... Tomo VII... Op.Cit. pp. 879 y 880

## **CAPÍTULO TERCERO "EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN"**

### **1.- Los Requisitos y la Designación.**

Las anteriores Constituciones en algún momento han establecido que la persona designada como Procurador General de la República, parecía tener las mismas calidades requeridas que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por tanto, se consideró que esta figura en estudio carece de características propias.

Las actuales reformas establecen nuevas tendencias y con las mismas nuevos criterios.

#### **1.1.- Del Procurador General de la República.**

Para ser designado Procurador General de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las siguientes características:

A).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

B).- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

C).- Contar con antigüedad mínima de diez años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho;

D).- Gozar de buena reputación; y

E).- No haber sido condenado por delito doloso.

La designación de este funcionario se realiza por conducto del Presidente de la República, sin embargo, este nombramiento se encuentra sujeto a la ratificación del Senado de la República o en sus recesos por la comisión permanente. Lo anterior como resultado de las reformas hechas al artículo 102 apartado "A" constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994; dejando plenamente establecido que estos requisitos se fundamentan actualmente por los artículos 102 apartado "A"; 89, fracción IX; 76, fracción II; y 79, fracción V Constitucionales; en relación con el 20 párrafo I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ambos ordenamientos en vigor.

## **1.2.- Del Ministerio Público de la Federación.**

Siguiendo con las reformas y en especial la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de mayo de 1996 en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se establecen requisitos particulares para los agentes del Ministerio Público como a continuación se mencionan.

Nuestra Norma Fundamental, establece que el Ministerio Público de la Federación será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, de acuerdo con su ley respectiva (artículo 102 apartado "A", párrafo I, parte primera), por tanto, para

efectos de su nombramiento mencionaremos los requisitos que señala la correspondiente Ley Orgánica de la Institución en comento; señalando en general en su artículo 22 que se requiere:

A).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

B).- Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposo, calificado como grave por la Ley, ni estar sujeto a proceso penal.

C).- Contar con título de Licenciado en Derecho, expedido y registrado legalmente, con su correspondiente Cédula Profesional;

D).- Tener cuando menos un año de experiencia profesional como Licenciado en Derecho.

E).- Haber cumplido con el Servicio Militar Nacional;

F).- Haber acreditado todos los requisitos de ingreso, en relación a la selección para Agentes del Ministerio Público de la Federación;

G).- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes o alguna de efectos similares, ni padecer alcoholismo; y

H).- No haber sido suspendido o haber sido inhabilitado por resolución firme o destituido en términos de las normas aplicables como servidor público.

Como situaciones especiales, se le faculta al Procurador general de la República, para que designe como Ministerio Público de la Federación, especiales o visitantes a personas destacadas y con amplia experiencia profesional; debiendo cumplir con los requisitos señalados en los incisos A), B); C); D); E); G);y H). De lo anterior se desprende que no es necesario concursar para obtener el cargo, sin embargo, en el artículo 34 del propio ordenamiento, establece que en cualquier momento se puede dar por concluido el nombramiento.

En caso de que ingrese por medio de concurso, la Ley establece dos hipótesis: el concurso interno y el concurso libre o general. Para el primero sólo tendrán acceso



los secretarios del Ministerio Público de la Federación. En cambio para el concurso libre o general, tendrán acceso a este, todas las personas que cumplan con los requisitos y exámenes correspondientes. Se establece que el nombramiento que se haga a este tipo de Ministerios Públicos, será temporal a dos años, término al cual serán sometidos a una nueva evaluación y si el resultado es satisfactorio se expedirá el correspondiente nombramiento definitivo (artículos 33 y 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

## **2.- Sus Atribuciones.**

### **2.1.- El Artículo 21 Constitucional.**

Nuestra Norma Fundamental establece en su artículo 21, párrafo primero, parte segunda que: *La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.*

Antes de comenzar el análisis correspondiente, citaremos las generalidades de éste artículo: se ubica constitucionalmente en el Capítulo I, denominado "*De las Garantías Individuales*", doctrinalmente en la parte dogmática y en específico dentro de las garantías de seguridad jurídica; señaladas como elementales e inherentes a la calidad humana.

El Ministerio Público (de la Federación o del fuero común), son los únicos órganos facultados por disposición legal, para investigar y perseguir los delitos. En este sentido, el Doctor Burgoa señala: "En lo que atañe a su función persecutoria, se ha dicho que la mencionada institución es de buena fe, en cuanto que no tiene la proclividad de acusar sistemática, inexorable e inexceptionalmente a toda persona

contra quien se formula alguna denuncia por algún hecho que se suponga delictivo, sino que, actuando como una especie de prejugador, debe determinar su presunta responsabilidad penal mediante la ponderación imparcial de los elementos de convicción que se alleguen oficiosamente o que se le proporcione." <sup>51</sup>

Con lo anterior se sustrae la facultad inquisitiva con la que contaban los jueces, siendo en términos generales un adelanto en el sistema de acusación, convirtiéndose en pública (al ejercitar la acción penal). Si bien es cierto que la persecución se manifiesta como la pretensión penal que surge por la comisión de un delito y que pertenece en forma exclusiva al Estado, por este último quien está facultado para imponer una pena a quien ha violado o incurrido en el encuadramiento a un tipo o precepto legal, también resulta cierto que no todo delito trae como consecuencia natural el ejercicio de la acción penal. Concluyendo se puede decir que la pretensión punitiva como afirma Massari al ser citado por el maestro Juventino V: Castro se considera como "la expresión subjetiva de la norma penal, es el derecho subjetivo a la aplicación de la sanción cuando se ha verificado la violación del precepto... En cambio, la acción es una actividad procesal, que no lleva más fin que el de llegar a establecer si el derecho punitivo nació para el Estado en un caso concreto que se plantea." <sup>52</sup>

Visto lo anterior diremos que la persecución de los delitos se encuentra manifestada en dos momentos que son: el de averiguaciones previas que culmina con su determinación para ejercitar la acción penal, con la que se pone a consideración del juez la probable responsabilidad del inculpado (cumpliendo con los requisitos del artículo 16 Constitucional); y el proceso penal que inicia con la consignación (con o sin detenido), hasta llegar a la sentencia (en primera instancia), así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación.

---

<sup>51</sup> .- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1991 p. 801

<sup>52</sup> .- El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones, 8a. ed.; Edit. Porrúa S.A. México 1994. p. 26

La investigación, comprende la practica de todas las diligencia tendientes al esclarecimientos de los hechos que pueden ser constitutivos de delito, con el apoyo de sus auxiliares. Esta facultad investigadora y persecutora hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de julio de 1996, le correspondía incluso a la policía judicial; actualmente, nuestra Constitución señala que incumben solamente al Ministerio Público. *Las investigaciones las realizará con auxilio de un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato*, la Ley Orgánica de esta Institución establece como auxiliares del Ministerio Público en su carácter de directos a la Policía Judicial Federal y a *Servicios Periciales* (artículo 19, fracción I, incisos a y b).

Un verdadero acierto no sólo para la víctima o el ofendido por un delito, sino también, para toda la sociedad en general fue la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, mediante el cual, el párrafo tercero del artículo 21 señala que: *“las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”*.

Nosotros nos adherimos al criterio de muchos autores y hacemos nuestras sus críticas al señalar que con esta facultad no se invade *la persecución de los delitos*, de la que es titular el Ministerio Público, sólo se le obliga a que cumpla con su función-obligación como representante social. Si bien es cierto que el Ministerio Público en el proceso actúa como parte y no como autoridad; no es menos cierto, que es autoridad en la Averiguación Previa. Cuando formula sus conclusiones (en el proceso penal), en el sentido del sobreseimiento de la acción penal, el ofendido o la víctima, no contaban con un medio para combatirla. El Quejoso al solicitar la suspensión de acto reclamado, sólo pide que el Ministerio Público cumpla con la pretensión punitiva y el Juez Constitucional decidirá si ha lugar o no a dicha suspensión, y en consecuencia al ejercicio de la acción penal, si procediera después de haber cumplido con los requisitos legales por parte de del Ministerio Público. Nos resulta inexplicable la consideración de algunos doctrinarios, que consideran que el afectado por un delito no resiente o se le

afecta de modo alguno sus derechos cuando el Ministerio Público no persigue los delitos, porque existe algún excluyente al juicio del Ministerio Público; reiteramos que el Juez natural, es el órgano legalmente constituido para resolver en definitiva la controversia planteada y a éste, le corresponde aplicar la Ley, salvo en los casos en los que resulte notoriamente improcedente o no existan elementos suficientes para consignar la indagatoria y que el Juez Constitucional decreta su improcedencia (cuando concurran a solicitar el amparo indirecto si fuese el caso).<sup>53</sup>

La Suprema Corte de Justicia en algún momento llegó a considerar que el Ministerio Público al ejercitar la acción penal en un proceso tiene el carácter de parte, consecuentemente, también lo tiene al negarse a ejercitar la acción penal; por no ser autoridad o por no tener esa calidad; resultaba improcedente el juicio de amparo, pero se podía incurrir en responsabilidad, la cual no cambia en nada su determinación negativa.

**Ministerio Público.** \_\_\_\_ Cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y por lo mismo es improcedente el juicio de garantías, y por la misma razón, cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de la misma, y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 Constitucional.

*Tesis de Jurisprudencia 1167.*

*Apéndice 1917-1988. Salas, pág. 1877.*<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> - Cfr. Martínez Garza, Valdemar. La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México; Edit. Porrúa S.A., México 1994. pp. 183 a 188.

<sup>54</sup> - Vid. en: Gongora Pimentel, Genaro. et al., Ley de Amparo, T.I, Edit. Porrúa S.A., México 1995. pág. 53.

Nosotros consideramos que el Ministerio Público es una institución cuya finalidad radica primordialmente en la persecución de los delitos, pero no debe prejuzgar, deberá de atenerse a los datos que arroje la misma indagatoria, para que su actuación sea ecléctica.

Finalmente, la reforma implica que la negación a ejercitar la acción penal o su desistimiento de la misma, podrá ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, consecuentemente se deja inoperante la Jurisprudencia antes descrita que fue emitida por nuestro máximo tribunal Jurisdiccional; siendo lo que el maestro Ignacio Burgoa considera que: "De esta reforma puede inferirse la procedencia de la acción de amparo en favor del ofendido por un delito en contra de dichas resoluciones, ya que, por virtud de la derogación tácita del artículo 10 de la ley que rige nuestra materia, la restricción que este precepto contiene se ha vuelto inoperante".<sup>55</sup>

## **2.2.- El Artículo 102 apartado "A" de la Constitución.**

En términos generales éste precepto se encuentra ubicado en la parte orgánica de la Constitución, del *Título Tercero, Capítulo IV denominado "del Poder Judicial"*.

Hemos hecho referencia a principios de este capítulo a los requisitos para ser nombrado Procurador General de la República y Ministerio Público de la Federación. La Constitución en su párrafo primero, hace referencia nuevamente a este tema aludido, por tanto no lo abordaremos nuevamente.

El párrafo segundo establece que incumbe al Ministerio público de la Federación:

---

<sup>55</sup>.- Garantías Individuales; 27a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. p. 356.

- A).- La persecución de los delitos del orden Federal.
- B).- La persecución será ante los Tribunales.
- C).- Solicitar las correspondientes ordenes de aprehensión en contra de los inculpados.
- D).- Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados.
- E).- Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
- F).- Solicitar la aplicación de las penas; y
- G).- Intervenir en todos los negocios en los que la ley determine.

Para los párrafos tercero y cuarto se dispone que el Procurador General de la República deberá de intervenir personalmente:

- A).- En las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional.
- B).- En los negocios en los que la Federación sea parte.
- C).- En los casos de Diplomáticos y Cónsules Generales; y
- D).- En los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador, lo hará por sí o por medio de sus agentes.

En el párrafo quinto se establece la hipótesis legal que toda falta, omisión y violación a la ley en que incurra el Procurador General de la República o sus agentes con motivo de sus funciones, serán los responsables. Este precepto es un limite a las facultades que se les otorga a los encargados de la Procuración de Justicia, en consecuencia, el Procurador o sus agentes (incluyendo a todos los auxiliares y demás servidores públicos de la Institución), pueden incurrir con sus actuaciones en un delito y con ello desvirtuar su loable función.

En el párrafo sexto, se establece que la función de consejero jurídico (anteriormente desempeñada por el Procurador General de la República, hasta el 28

de diciembre de 1994), estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, que para tal efecto, establezca la ley. No la examinaremos por el momento en virtud de las características tan especiales que presenta.

### **2.3.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

Se ha fundado por la doctrina que esta ley es secundaria en relación con el precepto de la Norma Fundamental al que hemos aludido, sin embargo, se ha dicho que es la interpretación jurídica al artículo 102 apartado "A" Constitucional y en consecuencia las atribuciones a que se refiere, para el desempeño de las funciones del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República, se encuentran subordinados (desde el punto de vista formal y material), a la Ley Fundamental. El principio de Supremacía, considera que la norma secundaria no podrá subrogar a la norma Constitucional, como ya hemos analizado.<sup>56</sup>

#### **2.3.1.- Para el Procurador General de la República.**

Dividiremos las facultades o atribuciones que se depositan en el titular de la dependencia de manera inícuca quedando de la siguiente forma:

##### *A).- Judiciales.*

Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de nuestra Norma Fundamental, en relación a la facultad que le confiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la inconstitucionalidad que tenga por objeto

---

<sup>56</sup>.- Vid. supra Capítulo I, tema 4, pp. 08 a 11.

plantear la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal; los tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano (artículo 105, fracción II, inciso c, y 4°, fracción II de la L.O.P.G.R.).

La intervención que tiene el Procurador General de la República en las acciones de inconstitucionalidad o en las controversias constitucionales, será como la de parte (artículo 10 y 59 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por tanto, se le faculta (por disposición Constitucional), para que pueda ejercitar todas las acciones de inconstitucionalidad, dentro de los treinta días naturales siguientes. En los casos en los que el Procurador General de la República ejercite la acción referida, el ministro instructor que aplique la causal de improcedencia o la de sobreseimiento, dará vista con el escrito y con los informes de la causal, para los efectos de que hasta antes de la citación para sentencia, se formule el pedimento que corresponda. (Artículos 19; 20. fracciones II y III; 25; 59; 60; 65 y 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para efectos de su intervención en las controversias constitucionales, será cuando los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueran oscuros o irregulares y se hubiese prevenido a los promoventes por el ministro instructor, no subsanan las irregularidades requeridas y a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días y con vista en su pedimento, si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. (Artículo 28 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de oficio o a petición fundada del Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República de, de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. (Artículo 105, fracción III, párrafo primero de la Constitución Política).

Formular la petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 Constitucionales. (Artículo 4º, fracción IV de la L.O.P.G.R.).

Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la sustentación de Tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo, de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito; de acuerdo con lo establecido en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. (Artículo 4º, fracción IV de la L.O.P.G.R.).

#### *B).- Ejecutivas.*

Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable. (Artículo 4º, fracción IX de la L.O.P.G.R.).

Participar en la conferencia de Procuración de Justicia y las demás atribuciones que prevean otras disposiciones aplicables. (Artículo 4º, fracciones X y XI de la L.O.P.G.R.).

#### *C).- Judiciales-Ejecutivas.*

Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades del Ministerio Público de la Federación o de las personales atribuidas al Procurador. El Procurador podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna de las investigaciones, pero bajo su mas estricta responsabilidad y conforme a lo que se disponga en las leyes sobre la reserva de las actuaciones relativas a la averiguación previa. (Artículo 93, párrafo segundo Constitucional y 4º, fracción I de la L.O.P.G.R.).

*D).- Ejecutivas-Legislativas.*

Proponer al Ejecutivo Federal, proyectos de iniciativas de Ley o de reformas legislativas que estime necesarias, para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución. (Artículo 4º, fracción V de la L.O.P.G.R.).

*E).- Legislativas- Ejecutivas- Jurídicas.*

Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de la justicia, escuchando la opinión de personas físicas o morales, que por sus actividades, funciones o especialidades, considere que puede aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate. (Artículo 4º, fracción VII de la L.O.P.G.R.).

Presentan propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional, sobre la asistencia jurídica o policial que sea competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal. (Artículo 4º, fracción VIII de la L.O.P.G.R.).

### **2.3.2.- Para el Ministerio Público de la Federación.**

#### *A).- Judiciales.*

Corresponde al Ministerio Público de la Federación, 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. (Artículo 2º, fracción I de la L.O.P.G.R.).

La atribución anterior comprende la intervención del Procurador General de la República o al agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare como parte en todos los juicios de interés público; promoviendo la observancia Constitucional, así como la de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales y la protección al interés público. (Artículos 107, fracción I, párrafo primero de la L.O.P.G.R.).

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la federación el día 10 de enero de 1994, se permite la intervención del Ministerio Público Federal (**sic**), como parte en todos los juicios de amparo e interponer todos los recursos que señala la ley de la materia, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de Tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo no podrá interponer los recursos que señala la Ley de Amparo, cuando se trate de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo de lo anterior la materia familiar. (Artículo 5º, fracción IV de la Ley de Amparo).

Para la mejor comprensión de lo anterior, sentimos la necesidad de conceptualizar al interés público, es decir, hacer una interpretación sucinta de éste. Comenzaremos con el término “**interés**”, entendiéndose como: “Provecho, utilidad,

conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material..."<sup>57</sup>, en tanto que por **interés público** se entiende como: "El bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplíquese a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado perteneciente a una población, a todos los individuos."<sup>58</sup>

Por tanto, Georges Burdeau al ser citado por Miguel Acosta Romero, considera al interés público como el "Conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor su destino temporal."<sup>59</sup>

Se considera que el interés público, por tanto, es el genero y en este sentido reúne al interés social, al interés general, al interés de la nación y al propio interés público; en consecuencia, se considera a éste, como el bien común para la población; en tanto que el interés social es un fin común, que necesita un acuerdo libre entre los hombres para su configuración (pudiendo ser mercantil, recreativo, político, etc.); el interés de la nación se debe entender como la satisfacción a las necesidades que tenga un grupo de personas con una tradición común; y por ultimo el interés general, es la voluntad pública, común y esencial a toda la población general del país, con la que no se especifica ni individualiza.<sup>60</sup>

Regresando al análisis de nuestro estudio en cuestión, otra de las atribuciones son las que comprenden las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confieren al Procurador General de la República las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional. (Artículo 5º, fracción I, párrafo segundo de la L.O.P.G.R.).

---

<sup>57</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo; 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1993. p. 1050.

<sup>58</sup>.- Idem.

<sup>59</sup>.- Ibidem. p. 1048

<sup>60</sup>.-Vid. Ibidem. pp. 1052 a 1054 y 1106 a 1107.

La fracción V, inciso d, párrafo segundo del artículo 107 Constitucional, señala que: *“La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”*

Cuando un amparo directo que originalmente corresponda conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito, El Procurador General de la República, presentará la petición correspondiente ante la propia Suprema Corte y comunicará la petición correspondiente ante la propia Suprema Corte y comunicará dicha petición al Tribunal Colegiado de Circuito del Conocimiento. La Suprema Corte, mandará pedir al Tribunal Colegiado de Circuito, si lo estima pertinente, que le remita los autos originales, dentro del término de quince días hábiles y dentro de los treinta días siguientes resolverá si ejercita o no dicha facultad de atracción. En caso afirmativo lo informará al correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito y procederá a dictar la resolución correspondiente; en caso negativo lo notificará al Procurador General de la República y remitirá los autos, en su caso, al Tribunal Colegiado de Circuito para que dicte la resolución correspondiente. (Artículo 182, fracción II de la Ley de Amparo y 21, fracción III, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La Fracción VIII, párrafo segundo del inciso b, de la Constitución Política señala que: *“La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”*

La Ley de amparo establece que se aplicará en lo conducente lo dispuesto por el artículo 182, para efectos de que la Suprema Corte de Justicia tome conocimiento del amparo en revisión, que por sus características especiales deba ser resuelto por ella, procediendo al efecto de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República. En caso de que la Suprema Corte de

Justicia considere que el amparo propuesto por el Tribunal Colegiado de Circuito o por el Procurador General de la República, no reviste de características especiales para que se aboque a su conocimiento, resolverá que sea el Tribunal Colegiado de Circuito, quien conozca del mismo. (Artículo 84, fracción III, párrafo primero y segundo).

En relación a la facultad de atracción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercitar funcionando en pleno, sin embargo, se establece también que el amparo en revisión corresponde conocer a las Salas. (Artículo 10, fracción II, inciso b; y 21, fracción II, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Corresponde al Ministerio Público de la Federación, la formulación de denuncias sobre la existencia de tesis contradictorias en los términos de la fracción XIII, párrafos primero y segundo, del artículo 107 Constitucional. (Artículo 5º, fracción V de la L.O.P.G.R.).

Por jurisprudencia se entiende como el "...criterio constante y uniforme para aplicar el derecho, mediante las sentencias de los jueces, o hábito que tiene en un lugar dado o en determinado tribunal para juzgar de manera uniforme una misma cosa." <sup>61</sup> No obstante lo anterior, el autor Polo Bernal Efraín, considera que: "En sentido estricto conocemos a la jurisprudencia como el conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por los órganos judiciales o administrativos. Lo que constituye el llamado Derecho Judicial, en cuanto que comprende los criterios contenidos en los fallos o sentencias emanados de los Tribunales judiciales, o bien, el derecho jurisprudencial administrativo, en tanto involucra el contenido de resoluciones administrativas."<sup>62</sup>

La Constitución Política señala que: "*Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los*

---

<sup>61</sup> - Hernández, Octavio A. Curso de Amparo, 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1983. p. 361.

<sup>62</sup> - El Juicio de Amparo Contra Leyes; Edit. Porrúa S.A., México 1991. p. 156.

*ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como Jurisprudencia* (artículo 107, fracción XIII, párrafo primero).

La Ley de Amparo por su parte señala que la atribución que le corresponde al Procurador general de la República o al agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, podrá si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro de los treinta días. (Artículo 197-A, párrafo primero, parte segunda).

La otra hipótesis señala que: *“Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo en materia de su competencia, cualesquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales hubiera sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cual tesis debe prevalecer”*.(Artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo Constitucional).

El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, podrá si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. (Artículo 197, párrafo primero, parte segunda de la Ley de Amparo).

El Pleno deberá dictar la resolución que corresponda, dentro del término de tres meses, misma, que no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en que se hubiesen dictado las sentencias contradictoria, y ordenará su publicación y que sea remitida dentro del término de quince días. (Artículo 195, fracción II y 197, párrafo tercero de la Ley de Amparo).

“Lo anterior no impide que las Salas o los ministros que las integran pidan al Pleno posteriormente, con motivo de un caso concreto que les hubiese tocado resolver,

que modifique la jurisprudencia ya establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación. El Procurador General de la República, por sí o por medio del agente que al respecto designe, podrá exponer su parecer dentro del plazo de treinta días; y el Pleno o las Salas correspondientes resolverán si modifican o no dicha jurisprudencia. Aunque las situaciones jurídicas concretas falladas conforme a la tesis jurisprudencial cuya modificación fue solicitada, no son afectadas por dicha modificación, el procedimiento indicado, establecido por el artículo 196, evita, venturosamente, que la jurisprudencia se mantenga estática. La Suprema Corte deberá dictar la resolución de referencia dentro del término de tres meses y ordenar su inmediata publicación en el Semanario Judicial de la Federación (artículo 195).<sup>63</sup>

Reiteramos que tanto en la contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito o de las Salas de la Suprema Corte, cuya resolución sea pronunciada por las Salas o el Pleno de la misma, sólo tendrá efectos para fijar la jurisprudencia, por tanto, no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que ocurrió la contradicción. (Artículo 107, fracción XIII, último párrafo de la Constitución Política).

Para finalizar la materia constitucional, allende a éstas, el Ministerio Público cuidará que los juicios de amparo no queden paralizados, principalmente en los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente como inconstitucionales o cuando el acto reclamado sea alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional. (Artículo 157, párrafo segundo de la Ley de Amparo).

En materia para la **persecución de los delitos del orden federal**, que se señalan en el artículo 2º, fracción V, de la Ley Orgánica de la Institución, las dividiremos en atención al Código Federal de Procedimientos penales, quedando de la siguiente forma:

---

<sup>63</sup>.- Cruz Burquete, Carlos A., et al., Manual del Juicio de Amparo, 2a. ed., 3a. reimpresión; Edit. Themis, México 1996. pp. 170 y 171.



***I.- El de Averiguación Previa***, que finaliza hasta la consignación; y

***II.- El Proceso Penal***, conteniendo la preinstrucción, instrucción, primera instancia y finaliza con la apelación o segunda instancia.

***I.- La Averiguación Previa.***

Corresponde al Ministerio Público de la Federación y a sus auxiliares (de acuerdo con las ordenes que reciban del primero), proceder de oficio con las investigaciones de los delitos que tenga noticia, recibiendo las denuncias correspondientes sobre un acto u omisión del cual se puede desprender la probable comisión de un delito. Del mismo modo el titular de la acción penal deberá de investigar los actos u omisiones que puedan constituir un delito, cuando la ley establezca que solamente conforme a lo establecido por el Código Penal. (Artículos 8°, fracción I, inciso a, de la L.O.P.G.R.; y 113; 114 y 116 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento, por sí o por medio de sus agentes auxiliares, de la posible comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o que toda persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, deberá de informarlo al Ministerio Público de la Federación, para el caso de que una autoridad deba formularla, lo comunique por escrito, para que la autoridad legitimada para presentar su denuncia o querrela, resuelva con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda y contestando por escrito la determinación que adoptaron al Ministerio Público de la Federación. (Artículo 8°, fracción I, inciso m, segundo párrafo de la L.O.P.G.R. y 117 del Código Federal de Procedimientos Penales ).

La correspondiente investigación de los delitos del orden federal, se realizará con la ayuda de sus *auxiliares directos*: la Policía Judicial Federal y Servicios Periciales; y los *auxiliares suplementarios*: Los agentes del ministerio Público del Fuero Común, la Policía Judicial y la Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República (previo acuerdo o convenios de colaboración), los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales y los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal. Dicha actuación o actividad de los *auxiliares suplementarios* se realizara exclusivamente en auxilio de la institución. (Artículos 8º, fracción I, inciso b; y 19 de la L.O.P.G.R.).

Por tanto, deberá de practicar todas las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos de tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado de la siguiente forma: *Primero con la existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro al que fue expuesto el bien jurídico tutelado. Segundo, con la forma de intervención de los sujetos activos. Tercero, con la realización dolosa o culposa de la acción u omisión. También se deberá de acreditar si el tipo lo requiere: a).- las cualidades del Sujeto activo y del pasivo; b).- el resultado y su atribubilidad a la acción u omisión; c).- el objeto material; d).- los medios utilizados; e).- las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; f).- los elementos normativos; g).- los elementos subjetivos específicos; y h).- las demás circunstancias que la ley prevea.* no se omite la necesidad natural y consecuente de la figura jurídica de la reparación del daño y los perjuicios causados; la primera comprende: la restitución de la cosa obtenida por el delito, si no fuera posible, el pago del precio de la misma; en tanto que la segunda consiste en la indemnización del daño material, moral y de los perjuicios causados; por último, cuando se trate de los delitos cometidos por Servidores Públicos, la reparación del daño, abarcara la destitución de la cosa o de su valor, y además hasta dos tantos del valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito. La reparación del daño que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena

pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público, con el que podrá coadyuvar el ofendido, sus derechohabientes o su representante, está se deberá de hacer la correspondiente petición al momento de formular las conclusiones ante el juez. (Artículo 8º, inciso c, de la L.O.P.G.R.; 30, fracciones I, II y III del Código Penal para el Distrito Federal en material del fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal; y 293 del Código Federal de Procedimientos Penales.).

Debe ordenar la detención y, en su caso retener a los probables responsables de la comisión de un delito, en los términos previstos por el artículo 16 Constitucional. Existen dos supuestos en los cuales se permite al Ministerio Público de la Federación ( o del fuero común), para ordenar la detención de una persona: cuando se trate de delito flagrante o en caso urgente. (Artículo 8º, párrafo I, inciso d, de la L.O.P.G.R.; y 123 , párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales).

La Constitución Política, en su artículo 16, párrafo cuarto y quinto señala: *“ En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público”. Asi mismo, “Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su más estricta responsabilidad, ordenar la detención su detención, fundado y expresando los indicios que motiven su proceder.”*

Para efectos de establecer la flagrancia en un delito, se considera que existe cuando el indiciado es detenido en el momento de estarlo cometiendo, o si inmediatamente después de ejecutado el hecho delictuoso: a).- *aquel es perseguido materialmente; o b).- alguien lo señala como responsable y se encuentra en su poder el objeto del delito, el instrumento, con que aparezca cometido, o huellas o indicios si el delito es perseguible de oficio o la correspondiente querrela fue presentada; o bien*

*ordenará la libertad del detenido.* En caso urgente la orden del Ministerio Público será por escrito en la que funde y exprese los indicios que la acrediten, y la violación a esta disposición hace penalmente responsable al Ministerio Público o funcionario que decreta indebidamente la detención. En caso de delito flagrante o caso urgente, ninguna retención podrá exceder de cuarenta y ocho horas, tiempo en el que se pondrá a disposición de la autoridad judicial o se ordenará su libertad, pero en los delitos a que se refiere la Ley Federal en Materia de Delincuencia Organizada, el plazo podrá duplicarse. (Artículo 16, párrafo séptimo Constitucional y 193, párrafo segundo, tercero y cuarto; 194, párrafo primero y segundo; y 194-bis, del Código Federal de Procedimientos Penales).

Debe realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal, y demás disposiciones legales aplicables, así como las reglamentarias. (Artículo 8º, fracción I, inciso e, de la L.O.P.G.R.).

Los instrumentos del delito, objetos o productos de él, en los que exista huellas del mismo o que estén relacionados con éste, serán asegurados, ya poniéndolo en secuestro judicial o simplemente al cuidado y bajo responsabilidad de un apersona; realizando el inventario y constando en el Acuerdo en que se dicte su aseguramiento (reforma del día 07 de noviembre de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación); notificará al interesado dentro de los diez días que siguen para que alegue lo que a su derecho convenga dentro de los treinta días siguientes. (Artículos 181, párrafo primero y 182 párrafo primero, segundo y quinto del Código Federal de Procedimientos Penales).

Para el caso de aseguramiento de psicotrópicos y estupefacientes, el Ministerio Público acordará y vigilará su destrucción, si esta medida es procedente, asegurando una muestra representativa, la que se utilizará en el proceso determinando su volumen,

peso y demás características por medio de la inspección. (Artículo 8°, fracción I, inciso e, de la L.O.P.G.R.; y 139 del Código Penal para el Distrito Federal en Material del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; y 181, párrafo cuarto del Código Federal de Procedimientos Penales).

Restituir a solicitud del ofendido o del interesado, cuando las actuaciones acrediten los elementos que integran el tipo del delito, dictando las providencias necesarias, para el asegurar sus derechos o restituirlos en el goce de estos, siempre que estén legalmente justificados. En el caso de cosas, se podrá retener cuando resulten necesarias para la debida integración de la averiguación previa. Esta restitución será de manera provisional, pero si de la entrega del bien se pudiera lesionar derechos de tercero o del inculpado, la devolución de hará mediante caución bastante para garantizar el pago de daños y perjuicios. La autoridad fundará y motivará su determinación, fijando la naturaleza y monto de esta. (Artículos 8°, fracción I, inciso f, de la L.O.P.G.R.; y 2°, fracción VI, y 38, párrafos primero y segundo del Código Federal de Procedimientos Penales).

Conceder la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando el delito que se impute a los indiciados no sea calificado como grave por la ley, pudiendo el Ministerio Público fijar caución bastante y suficiente, para garantizar que el detenido no se sustraerá a la acción de la justicia, ni a la reparación aún de los daños y perjuicios que pudieran serle exigidos. Cuando el delito merezca pena alternativa o no privativa de la libertad, se dispondrá la libertad sin necesidad de caución y sin perjuicio de pedir el arraigo correspondiente. Al dejar libre al indiciado, se le prevendrá a fin de que comparezca cuantas veces sea necesario para la practica de diligencias que la averiguación previa requiera la garantía se podrá hacer efectiva cuando el indiciado desobedeciera sin causa justificada las ordenes que se dictaren. (Artículos 8°, fracción I, inciso g, de la L.O.P.G.R.; y 135, párrafo segundo, parte primera, segunda y cuarta; tercero y cuarto del Código Federal de Procedimientos Penales).

Solicitar al órgano jurisdiccional las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como en su caso y oportunidad para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Los pedimentos que legalmente correspondan, los formulara el Ministerio Público de la Federación ante el órgano jurisdiccional, cuando ejercite la acción penal. (Artículo 8°, fracción I, inciso h, de la L.O.P.G.R.).

En aquellos casos en los que la Ley lo Permita, el Ministerio Público de la Federación, propiciara conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia. (Artículo 8°, fracción I, inciso i, de la L.O.P.G.R.).

Determinar cuando en vista de la averiguación previa, los hechos denunciados como delitos o por los que se hubiera presentado querrela; no es de ejercitarse la acción penal. Ante esta determinación el denunciante, el querellante o el ofendido, dentro del plazo de quince días después de la notificación (personal o por estrados), pueda ocurrir con el Procurador general de la República, para efectos de que este funcionario, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decida en definitiva si debe o no ejercitar la acción penal; ante esta determinación no procede recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad. El Ministerio Público de la Federación no ejercitará la acción penal (mandando al archivo el expediente), cuando: a).- *Los hechos de los que conozca no sean constitutivos de delito;* b).- *una vez agotadas las diligencias y los medios de prueba, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;* c).- *la acción penal se hubiera extinguido;* d).- *de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión de la responsabilidad penal;* e).- *resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos del delito por obstáculo material insuperable;* y f).- *en los demás casos en que lo determinen las normas aplicables.* Puede reservarse el expediente cuando no existan elementos suficientes para hacer la consignación y no aparece que se pueda

practicar otras; pero con posterioridad pudiera allegarse de datos para proseguir con la averiguación, ordenará a la policía judicial, para que realice las investigaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos que se ordena investigar. (Artículos 8°, fracción I, inciso j, de la L.O.P.G.R.; y 2°, fracciones VII y VIII, 137, 138 y 139, del Código Federal de Procedimientos Penales; así como los *Acuerdos A/006/92 y A/007/92, del C. Procurador General de la República*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de marzo de 1992).

Poner a disposición del Consejo de menores, a éstos que hubieran incurrido o cometido infracciones correspondientes e ilícitos tipificados por las leyes penales federales. Son considerados competentes: Los Tribunales Locales para Menores (en el lugar en donde existan), o los Tribunales Federales para Menores (en las demás Entidades Federativas), en sus respectivas jurisdicciones. (Artículos 8°, fracción I, inciso K, de la L.O.P.G.R.; y 1°, fracciones VII, 500; 501; 502 y 503 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional cuando deban de aplicar medidas de seguridad ejercitando las acciones correspondientes, en los términos de las normas establecidas para tales efectos. (Artículo 8°, fracción I, inciso I, de la L.O.P.G.R.; y 1°, fracción VII del Código Federal de Procedimientos Penales).

Las demás que determine las normas aplicables. (Artículo 8°, fracción I, inciso m, de la L.O.P.G.R.).

## *II.- El Proceso Penal.*

Ejercer la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes por los delitos del orden federal, cuando exista denuncia, acusación o querrela; se encuentren acreditados los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad de

quien o quienes hubieran intervenido. Cuando el Ministerio Público de la Federación ejercite la acción penal, lo hace en dos supuestos: *con detenido* o *sin detenido*. En el primer supuesto no deberá excederse del término de 48 ó de 96 horas, este último para el caso del crimen organizado. El juez radicara inmediatamente el asunto y resolverá lo que proceda conforme a derecho, decretándole la sujeción a proceso con privación de la libertad u otorgándosela con las reservas de ley. Cuando es sin detenido, al recibir la indagatoria, la radicará el asunto dentro de los dos días siguientes o de inmediato si se trata de delitos calificados como graves, una vez abierto el expediente verificará si cumple con los requisitos del artículo 16 Constitucional, y si procede otorgará o negará la correspondiente orden de aprehensión, reaprehención, comparecencia o cateo solicitados por el Ministerio Público, de acuerdo con el resultado de su análisis a los requisitos constitucionales. Cuando el juez la niegue, remitirá el expediente al Ministerio Público de la Federación para su trámite correspondiente; si la otorga, la resolución respectiva contendrá una relación sucinta de los hechos que la motiven, su fundamento y la clasificación provisional que se haga de los hechos delictivos, y se transcribirá de inmediato al Ministerio Público para que de inmediato ordene a la Policía Judicial su ejecución correspondiente. (Artículos 16, fracción II Constitucional; 8°, fracción II, inciso a, y c, de la L.O.P.G.R.; 134; 136, fracción II, 142, párrafos primero, segundo, tercero y quinto; y 195 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Solicitar al órgano jurisdiccional las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantía para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculcado los hubiese garantizado previamente. (Artículo 8°, fracción II, inciso b, de la L.O.P.G.R.).

Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que se hubiese cometido



y las peculiaridades del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como la fijación del monto de su reparación. Los medios de prueba serán admitidos como tal siempre que sean conducentes y no vayan contra el derecho; se consideran como tales: la confesión, la inspección, la pericial, la testimonial, la confrontación, los careos y la documental. (Artículos 8°, fracción II, inciso d; de la L.O.P.G.R.; 206, 207, 208, 220, 240, 258, 265, 269 y 279 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Formular sus conclusiones, una vez cerrada la instrucción, poniendo la causa a la vista del Ministerio Público de la Federación por diez días, haciendo una exposición breve de los hechos y de las circunstancias peculiares del procesado, precisando si hay o no lugar a acusación. En el primer caso, fijara en preposiciones concretas, los hechos punibles que le atribuya al acusado; solicitar la aplicación de las penas correspondientes, así como la reparación del daño y perjuicio, citando leyes y jurisprudencias aplicables al caso. Cuando formule conclusiones no acusatorias, es decir, no se concrete la pretensión punitiva ó cuando se ejercite esta se omita acusar, resolverá el Procurador General de la República por medio de sus agentes auxiliares si confirma o modifica sus conclusiones; teniéndose como confirmadas cuando no manifieste nada al respecto dentro del plazo de diez días en los que recibió el proceso o la causa por conducto del Juez o Tribunal. **El sobreseimiento de la acción** procede en los siguientes casos: a).- *Cuando el procurador confirme o formule conclusiones no acusatorias;* b).- *cuando el Ministerio Público lo solicite;* c).- *cuando la responsabilidad Penal se encuentra extinguida;* d).- *cuando el hecho no es delictuoso o cuando no existió hecho delictuoso;* e).- *por desvanecimiento de datos y no existan nuevos elementos para solicitar la correspondiente orden de aprehensión;* f).- *cuando exista una causa eximente de la responsabilidad;* g).- *cuando se acredite fehacientemente la inocencia del acusado;* y h).- *las demás que determine la ley.* No obstante lo anterior el juez, será quien decida si procede o no el sobreseimiento. (Artículos 8°, fracción II,

inciso c, de la L.O.P.G.R.; 291, 292, 293, 294, 295 y 298 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Otra de las obligaciones no menos importantes recae en la impugnación de resoluciones judiciales en los términos previstos por la ley, promoviendo lo conducente al desarrollo de los procesos y en general realizar todas las atribuciones que le señala las normas aplicables. (Artículos 8°, fracción II, inciso f, y g ).

En materia de atención a víctimas o al ofendido por algún delito, le proporcionará asesoría jurídica propiciando su coadyuvancia en los procesos penales; promoviendo la correspondiente garantía y se haga efectiva la reparación del daño y los perjuicios, así como la concreción de acciones con instituciones de asistencia medica y social, públicos y privados cuando lo requieran; así como las demás que prevean otras disposiciones aplicables. (Artículo 20, último párrafo de la Constitución Política y 8°, fracción III, incisos a, b, y c.; y IV de la L.O.P.G.R.)

*B).- Ejecutivas.*

Encontramos su intervención 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 diplomáticos y los cónsules generales, esto es en términos generales, su intervención como parte en el juicio de amparo (amparos directos que por su interés y trascendencia sí lo ameriten que deba de conocer la Suprema Corte de Justicia; así como en los demás casos en que la Constitución Política y la Ley de amparo disponga o autorice su intervención ). Al intervenir como representante de la Federación, en todos los negocios en que está sea parte o tenga interés jurídico, le permite formular la correspondiente petición o que de oficio, la Suprema Corte de Justicia conozca de recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, que por su interés y trascendencia así lo ameriten (**en casos relevantes mantendrá informado al Ejecutivo Federal y requerirá de**

**acuerdo expreso para el desistimiento).** El Procurador General de la República acordará lo pertinente, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, para coadyuvar en los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico las entidades para estatales de la Administración Pública Federal, a solicitud del coordinador del sector correspondiente, conforme a su ley respectiva y por conducto de sus órganos que determine su régimen de gobierno; haciendo del conocimiento de la Institución los casos en que dicha entidades figuren como partes o coadyuvantes, o cualquier forma que comprometa sus funciones jurisdiccionales. En estos casos la institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República, el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que juzgue convenientes. (Artículos 2°, fracción IV; 7°, fracciones I, II y III de la L.O.P.G.R.).

La intervención en las controversias en que sea parte los diplomáticos y cónsules generales, precisamente en virtud de esa calidad. Cuando se trate de un procedimiento Penal y no aparezcan inmunidades diplomáticas que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los Tratados Internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte. (Artículo 7°, fracción IV de la L.O.P.G.R.).

Intervenir en el sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia; realizando la Institución estudios, elaboración y promoción ante el Ejecutivo Federal, de los contenidos que en las materia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo y los programas que del mismo se deriven. Lo anterior sin perjuicio de otros asuntos específicos, en los programas correspondientes deberá incluirse previsiones conducentes a la coordinación con autoridades federales y locales competentes con el propósito de contemplar la

ordenación sistemática de acciones prioritarias para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Artículos 2º, fracción VI y 9º, de la L.O.P.G.R.).

Participar con la promoción y celebración de acuerdos para la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes de la Federación, los Estados y los Municipios, la participación en las instancias y servicios, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contando con las conferencias de prevención y readaptación social, la de Procuración de Justicia y la de participación municipal; podrá formar comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y para el estudio especializado de las incidencias delictivas, también podrá invitar a expertos, Instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado. Participará en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información. El establecimiento conforme a la citada Ley y otras legislaciones Federales, de programas de organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la Policía Judicial Federal, con el objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez. Así como las demás atribuciones que las leyes determinen. (Artículos 2º, fracción VI; y 10 de la L.O.P.G.R.; y 9º, 10, 11 y 13 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995).

#### *C).- Judiciales-Ejecutivas.*

Dar cumplimiento a las leyes, así como a los tratados y Acuerdos Internacionales, sobre colaboración en asistencia jurídica o policial, formulará propuestas de instrumentos de alcance internacional: Intervenir en la extradición

internacional de indiciados, procesados y sentenciados, observando los Tratados Internacionales; los nacionales que se encuentren compurgando penas en el extranjero, podrán ser extraditados a nuestro país, así como la extradición de extranjeros a su país de origen, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables, para efectos de que previa la requicitoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Procurador General de la República, promueva ante el Juez de Distrito en materia Penal en turno cuando se desconozca su paradero o ante el Juez de Distrito en donde se encuentre el reclamado y dicte el auto mandando cumplir la requicitoria, ordenando la detención del reclamado y en su caso el aseguramiento de papeles, dinero u otros objetos que se relacionen con el delito imputado. Obsequiando el pedimento del Procurador General de la República, entregándolo al personal de Estado que obtuvo la extradición. La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional que se relacionen con la competencia de la Institución; se entenderán con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico. Esta reserva será consignada en los propios instrumentos en los que se fijen las bases de dichos programas. (Artículos 18, último párrafo Constitucional; 2º, fracción VIII y 11 de la L.O.P.G.R. ).

Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración; el Procurador General de la República, convendrá con las autoridades locales competentes, la forma en que deban desarrollarse las funciones de auxilio local al Ministerio Público de la Federación sujetándose a las disposiciones Constitucionales y legales Federales, practicarán las diligencias de averiguación previa que sean urgentes, resolverán sobre la detención o libertad del inculcado, bajo caución o con las reservas de ley y remitirá sin dilación el expediente y el detenido, en su caso, al Ministerio Público de la Federación. (Artículos 119, párrafo segundo Constitucional; y 2º, fracción IX y 29 de la L.O.P.G.R.).

Convenir con autoridades competentes, en la promoción y celebración de convenios, sobre apoyo y asesoría recíprocas en materia policial técnica, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia. La promoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables para el auxilio al Ministerio Público de la Federación por parte de autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esta Ley Orgánica de la Institución o en otros ordenamientos. (Artículos 2º, fracción X; y 12).

*D).- Ejecutivas--Judiciales..*

La vigilancia en la aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; de observar irregularidades las pondrá en conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores y en su caso, iniciará la averiguación previa correspondiente. (Artículo 5º, fracción III de L.O.P.G.R.).

La comunicación a la autoridad a la que corresponda resolver las quejas que de los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación, por actos de otras autoridades que no constituyan delito del orden federal, y orientar al interesado, en su caso, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto del que se trate. (Artículo 5º, fracción IV, de la L.O.P.G.R.).

*E).- Legislativa--Ejecutiva.*

Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia. (Artículo 2º, fracción II de la L.O.P.G.R.).

Proponer al Ejecutivo Federal, proyectos de iniciativas de leyes o reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución

Política y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias. (Artículo 5°, fracción II, en relación con el 4°, fracciones V y VI de la L.O.P.G.R.).

*F).- Legislativa--Ejecutiva--Judicial.*

Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia. (Artículo 2°, fracción III de la L.O.P.G.R.).

Fomentar entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, así como atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Artículo 6° de la L.O.P.G.R.).

Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, consideren que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate. (Artículo 5°, fracción II; en relación con el 4°, fracción VII de la L.O.P.G.R.).

**2.3.3.- La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la  
Procuraduría General de la República.**

No transcribiremos toda la exposición de motivos, pero resulta innegable la necesidad de citar algunos párrafos que expresen su convicción y certeza de la reforma. La ubicamos después de los puntos de interés de la propia Ley Orgánica de la Institución, en virtud de que la consideramos como una expresión del perfil jurídico

pero que de ninguna manera podrá subrogar a la primera. Ésta fue presentada a los Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el día 06 de diciembre de 1995, con el siguiente registro **DOC: 108 / LVI / 95 ( I P. O. Año II)**.

"Los Mexicanos exigen certeza en el ejercicio de sus derechos y capacidad para asegurar el respeto a sus libertades... Por ello, es necesario fortalecer un Estado de Derecho... para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias..."

"La transformación de nuestro sistema de justicia sólo tendrá validez, legitimidad y vialidad si se realiza a partir de la Constitución y del reforzamiento de las leyes."

"... la ciudadanía sigue siendo víctima de la distancia que existe entre la palabra de la Ley y su observancia, entre las normas y su aplicación, entre las fórmulas de la justicia y su impartición..."

"En el marco de la última reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, la iniciativa que se presenta suprime del ámbito competencia del Procurador General de la República la función de Consejero Jurídico del Gobierno, lo que contribuye a robustecer su autonomía técnica y a eliminar la posibilidad de contradicción de intereses, tomando en consideración su carácter de representante social. La Consejería Jurídica del gobierno había sido criticada ampliamente por la doctrina; porque contraponía al interés de la sociedad el interés de la consejería y de la representación en juicio al Poder Ejecutivo Federal."

Se reafirma la categoría de la Procuraduría General de la República como órgano del Poder Ejecutivo Federal, integrado por la institución del Ministerio Público Federal, presidido por el Procurador General de la república. Las atribuciones y obligaciones del Procurador y de la Procuraduría se han revisado para hacerlas congruentes con las que ahora les atribuyen los artículos 21, 93, 102 apartado "A", 105, 107 y 119 constitucionales."



El Procurador general de la República debe llevar a cabo sus tareas con absoluta libertad, sin más límite que la ley y sin reparar en presiones de ninguna índole. Su único objetivo es buscar la verdad y lograr la justicia, cumpliendo estrictamente con la Constitución y las leyes."

"El texto constitucional es suficientemente claro respecto a que el Procurador general de la República *'intervendrá personalmente'*, es decir, *siguiendo sus conocimientos y criterios jurídicos personales y sin necesidad de que lo acuerde con otras personas u órganos del gobierno, ' en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución'.*"

"Se precisa cuáles atribuciones de las que tiene asignadas ha de ejercer personalmente el Procurador General de la República y en cuales puede intervenir por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público Federal..."

"... se reafirma que al Ministerio Público quedan subordinados el cuerpo auxiliar, Policía Judicial Federal y, por tanto, jerárquicamente bajo su autoridad y mando inmediato."

"Para cumplir su responsabilidad el Ministerio Público ha de actuar con libertad, sin más límite que la ley y sin reparar en presiones de ninguna índole. Su tarea es buscar la verdad y lograr la justicia, cumpliendo estrictamente con la Constitución y las leyes..."

"... las funciones sustantivas del Ministerio Público de perseguir los delitos, de solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados, de buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de dichos inculcados, de hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, de pedir la aplicación de las penas e intervenir en los negocios que la ley determine..."

"... se pone especial atención a la administración meticulosa de los bienes asegurados por la Procuraduría hasta la tramitación de su destino final..."

"El artículo 32 del proyecto es completamente nuevo. Está encaminado a regular con precisión el procedimiento que deberá seguirse ante la posible presentación de una denuncia en contra del Procurador General de la República por la comisión de un delito federal. Con la reglamentación que se propone se colma una importante laguna en nuestro orden jurídico... Ante la ausencia de un prudente y precisa reglamentación, respetuosa del orden constitucional..." (sic)

#### **2.4.- El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

La doctrina señala que este reglamento se encuentra ubicado *dentro de los reglamentos heterónomos, como consecuencia de su nacimiento derivado de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (con la que se abroga la anterior Ley Orgánica, por considerarse como un Decreto--Ley), por tanto, se encuentra subordinada la primera a la segunda<sup>64</sup>; consideran que es un *reglamento de autoridad, en virtud de que regula la organización, competencia y facultades de esa Institución.*

El concepto de reglamento es el que indica que: "Es la manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup>.- Cfr. Ríos Vázquez, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional; Edit. Jus-México, México 1991. pp. 31 a 33.

<sup>65</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op.Cit. p. 927.

El maestro Acosta Romero Miguel<sup>66</sup>, en este sentido considera que es formalmente administrativa la facultad reglamentaria, pero materialmente constituye un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Para efectos de su observancia se requiere de su correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Continuando con nuestro reglamento, es conveniente prevenir al lector, que por el momento no citaremos las facultades de las unidades administrativas o de sus órganos; nos abocaremos a las facultades genéricas que amplía este precepto al que estamos aludiendo.

Son agentes del Ministerio Público de la Federación: el Procurador, los subprocuradores, el Fiscal Especializado para la atención de los delitos Electorales, el visitador General, los Directores Generales de lo contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico Penal, de Control de Procedimientos Penales "A" "B" y "C", de Visitaduría, de Inspección Interna, de Protección a los Derechos Humanos y los Delegados Estatales, así como a todos aquellos servidores públicos a quienes se les confiera dicha calidad. (Artículo 3°).

El Procurador determinará la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, y la modificación de sus áreas y competencias en la medida en que lo requiera el servicio. También podrá fijar o delegar facultades a los servidores públicos de la Institución, según sea el caso, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder por ello la posibilidad de ejercicio directo. (Artículo 4°)

El Procurador o el servidor público que al efecto designe, aprobará en definitiva los dictámenes de no ejercicio de la acción penal o de cualquier otro incidente procesal

---

<sup>66</sup> - Idem.

que implique el sobreseimiento de la causa o libertad absoluta de personas sujetas a proceso penal federal, conforme lo establezca el Acuerdo correspondiente. (Artículo 5°).

La Procuraduría de conformidad con el presupuesto que se le asigne, podrá contar con unidades Especializadas y Fiscalías Especiales, Subdelegaciones, Direcciones y Subdirecciones de Área, Agencias del Ministerio Público de la Federación, y unidades subalternas, que sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones. (Artículo 6°).

El Procurador General de la República preside la Institución del Ministerio Público de la Federación. (Artículo 8°).

Además de las facultades que prevé el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Institución, el Procurador ejercerá en forma personal y no delegable las siguientes: *Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca y otros que competan a la Procuraduría. Aprobar el anteproyecto de presupuestos de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables. Designar en casos excepcionales, agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitadores, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, en los términos del artículo 34 de la Ley orgánica, fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato. Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos por este. Funcionar como coordinador de sector respecto de las unidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría. Expedir Acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución, en su caso, ordenar su publicación y las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones.* (Artículo 9°)

Las Unidades administrativas y órganos con los que cuenta la Procuraduría son las siguientes:

- *Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo;*
- *Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;*
- *Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C";*
- *Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales;*
- *Fiscalía Especializada para la atención de los Delitos contra la Salud.*
- *Fiscalía Especializada contra el crimen organizado.*
- *Oficialía Mayor;*
- *Visitaduría General;*
- *Contraloría Interna.*
- *Dirección General de Comunicación Social;*
- *Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;*
- *Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal;*
- *Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial.*
- *Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;*
- *Dirección General de lo Contenciosos Consultivo;*
- *Dirección General de Asuntos Legales Internacionales;*
- *Dirección General de Amparo;*
- *Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica;*
- *Dirección General de Normatividad Técnico Penal;*
- *Dirección General de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C";*
- *Dirección General del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C";*
- *Dirección General de Visitaduría;*
- *Dirección General de Inspección Interna;*
- *Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;*

- *Dirección General de Recursos Humanos;*
- *Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;*
- *Dirección General de Administración de Bienes Asegurados;*
- *Dirección General de Bienes Aéreos;*
- *Dirección General de Informática y Telecomunicaciones;*
- *Dirección General de Auditoría;*
- *Dirección General de Supervisión y Control;*
- *Dirección General de Quejas y Denuncias; y*
- *Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.*

### **Órganos Desconcentrados.**

- *Delegaciones;*
- *Instituto de Capacitación; y*
- *Agregadurias.*

### **3.- La Destitución.**

Se considera que la Institución en análisis, es parte del Poder Ejecutivo, por la facultad de remoción que ejerce el Presidente de la República sobre este funcionario y los titulares de las Secretarías de Estado. Por ser los Secretarios, los superiores jerárquicos, se consideran subordinados directos e inmediatos del Presidente de la República y por extensión también el Procurador General de la República.<sup>67</sup>

Inveterado en un presidencialismo, desempeña de modo personal, inmediato e indelegable la facultad de remoción. Agnada a ésta, el Legislativo Federal determina el número y atribuciones de las dependencias de la administración Pública Federal,

---

<sup>67</sup>.- Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op.Cit. p.793.

consignadolas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero la facultad reglamentaria (con el respectivo referendo secretarial), permite al presidente de la República especificar su competencia; por tanto, el maestro Ignacio Burgoa, al citar y opinar respecto al comentario del maestro Tena Ramírez señala: "El Presidente es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por él mismo'. No debemos olvidar que la irresponsabilidad política de los secretarios del despacho existe sólo a nivel jurídico, ya que en el ámbito de la facticidad estos funcionarios sí son políticamente responsables..."<sup>68</sup>

### **3.1.- La Facultad del Presidente de la República para remover al Procurador General de la República.**

La separación o la remoción del cargo, a la que puede ser sujeto el Procurador General de la República, se encuentra contenida en tres supuestos legales: *La facultad de remoción; la denuncia por la comisión de un delito y el Juicio Político.*

#### *A).- La facultad de libre remoción.*

La Constitución política señala en la última parte del párrafo primero del artículo 102 apartado "A", que el Presidente de la República podrá remover libremente al Procurador General de la República.

Reiteramos que la libertad para remover o destituir, implica en sí misma una subordinación de hecho que encuentra su fundamento en el derecho.

#### *B).- La Denuncia por la Comisión de un Delito.*

---

<sup>68</sup> .- Ibidem. p. 796.

El Procurador General no puede ser sujeto a una detención, ni ser procesado por la comisión de un delito, por gozar de **fuero Federal** (como privilegio); el único órgano facultado por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, para despojar de la protección o fuero es la Cámara de Diputados; quien habrá de declarar si hay lugar o no para proceder en contra del inculpado; el efecto que produce esta determinación es la separación inmediata del empleo, cargo o comisión y quedar sujeto (sí procediere), a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

La Ley Orgánica de la Institución, señala en su artículo 64 la hipótesis siguiente: *"Cuando se impute la comisión de un delito al Procurador General de la República, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se procederá de la siguiente forma:*

I.- Conocerá de la denuncia y se hará cargo de la averiguación previa correspondiente, el subprocurador a quien corresponda actuar como suplente del Procurador General de la República de conformidad con esta ley y su Reglamento; y

II.- El Servidor Público Suplente del Procurador General de la República, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados; previo acuerdo con el Ejecutivo Federal."

Este precepto es el preámbulo al juicio político, mismo que no profundizaremos por su complejidad y extensión.

### *C).- El Juicio Político.*

El Procurador General de la República puede ser sujeto a juicio político (artículo 110 Constitucional); éste procede contra los actos u omisiones de los Servidores Públicos, que redunden en perjuicio de los interés públicos fundamentales o de su buen



despacho; considerados éstos como: *Los ataques a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales ; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause grave perjuicio a la federación, a uno o varios Estados o a la sociedad , o motivar algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones y sus omisiones de carácter grave a éstas; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal (artículos 6° y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).*

### **3.2.- Las Responsabilidades Especiales del Ministerio Público de la Federación.**

Para efectos del título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios, empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución. Para los mismos efectos, la institución será autoridad para aplicar la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y el Procurador General de la República será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley. (Artículo 56, párrafos primero y segundo de la L.O.P.G.R.).

Visto lo anterior dividiremos técnicamente las responsabilidades tomando en cuenta, los principios generales que son: A).- La naturaleza laboral; B).- Las prohibiciones como agente del Ministerio público; C).- sus obligaciones; D).- las causas

de responsabilidad; E).- el procedimiento de responsabilidades; F).- las sanciones disciplinarias; y G).- la remoción.

*A).- La Naturaleza Laboral.*

Por las funciones que desempeña el Ministerio Público de la Federación, se considera como trabajador de confianza; siendo de la misma naturaleza, los agentes de la Policía Judicial Federal, los Peritos adscritos a Servicios Periciales de la Institución y los Secretarios del Ministerio Público de la Federación, así como los servidores públicos de las demás categorías y funciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por tanto, este personal que presta sus servicios y demás empleados de la Institución, se regirán por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constitucional (artículo 65 y 66 de la L.O.P.G.R.).

*B).- Las Prohibiciones como Agente del Ministerio Público de la Federación.*

La relación laboral que realiza el agente del Ministerio Público, lo obliga a que abstenga de desempeñar: otro empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal, del Distrito Federal o de otras entidades federativas y municipios; trabajos o servicios en instituciones privadas (salvo los docentes ó que lo autorice la Institución y que no sean incompatibles con las funciones de ésta). Ejercer la abogacía por sí o por interpósita persona (salvo la causa propia, de su cónyuge, concubina o concubinario, de sus descendientes o ascendientes, de sus hermanos o de su adoptante o adoptado); y ejercer ni desempeñar las funciones de depositario o de apoderado judicial, sindico, administrador, interventor en quiebra o concurso, notario, corredor, comisionista, arbitro o arbitrario. Tampoco podrá ejercer las

funciones de tutor, curador o albacea judicial, a no ser que tenga carácter de heredero o legatario, o se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanos, adoptante o adoptado. (Artículo 61 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

*C).- Sus Obligaciones.*

La Ley Orgánica de la Institución señala en su artículo 51: Son Obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación y de los agentes de la Policía Judicial Federal, para salvaguardar la legalidad eficacia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función, las siguientes:

I.- Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II.- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III.- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV.- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de inflingir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente a la autoridad competente;

V.- Observar un trato respetuoso con toda persona, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter de pacíficos realice la población.

VI.- Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrá a cualquier acto de corrupción;

VII.- Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;

VIII.- Velar por la integridad física de las personas detenidas o puestas a su disposición;

IX.- Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindarle, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X.- Obedecer las ordenes de los Superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho;

XI.- Preservar el secreto de sus asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

XII.- Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;

XIII.- Usar equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo; y

XIV.- Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tenga encomendado.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la sanción correspondiente en los términos de esta sección.

En lo Conducente, estas obligaciones serán aplicables a los Peritos de Servicios Periciales de la Institución.

*D).- Las causas de responsabilidad.*

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Institución, señala que son causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de los agentes de la Policía Judicial Federal y, en lo conducente, de los Peritos:

I.- No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del Ministerio Público de la Federación;

II.- Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad;

III.- Distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la Institución;

IV.- No solicitar los dictámenes periciales correspondientes;

V.- No trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, y en su caso no solicitar el decomiso, cuando así proceda en los términos que establezcan las leyes penales; y

VI.- Omitir la practica de diligencias necesarias en cada asunto.

En relación a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos solo citaremos las fracciones relacionadas con las expuestas anteriormente como obligaciones y prohibiciones para los agentes del Ministerio Público de la Federación. y son del artículo 47 las siguientes fracciones: I, III, IV, V, VII, IX, XV, XVI, XVII, XX, XXI, XXII y XXIII.

#### *E).- El Procedimiento de Responsabilidades.*

Comienza por la queja o de oficio, pero también puede iniciarse por un servidor público que tenga conocimiento de los hechos. Para el caso de las quejas anónimas sólo serán tramitadas cuando se hagan acompañar de pruebas documentales suficientes; en tanto que para la queja requieren de pruebas documentales o elementos

probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público y la formulación correspondiente de ésta.

Una vez realizado lo anterior, se enviará copia al servidor público, para que en un término de cinco días hábiles, informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes que comprenda la queja, afirmándolos o negándolos, y expresando así los que ignore, por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Teniéndose como ciertos, los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia (salvo prueba en contrario).

Recibido el informe y desahogadas las pruebas (si hubieren), se resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, en el primer caso se le impondrá al responsable la sanción correspondiente y se le notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes. (Artículo 54, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de la Institución).

*F).- Las sanciones disciplinarias.*

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinará la sanción y el procedimiento que se imponga a los servidores públicos de la Institución. (Artículo 58, párrafo primero, parte primera de la Ley Orgánica de la Institución).

Para la imposición de las penas se tomará en cuenta: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la practica que infringe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público; su nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de su incumplimiento de sus

obligaciones. (Artículo 54, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público)

Las sanciones por faltas administrativas podrán consistir en: Apercibimiento Privado o Público, suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio Público. (Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La aplicación cuando sea el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico de acuerdo con el procedimiento respectivo de la relación laboral; la destitución del personal de confianza se realiza por conducto del superior jerárquico; la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución que dicte autoridad competente; y las sanciones económicas inferiores a cien veces el salario mínimo, se aplicará por el superior jerárquico y cuando exceda por la Secretaría. (Artículo 56, de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las sanciones que se imponen al Ministerio Público de la Federación, por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir sus obligaciones, serán aplicadas por: El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados, los Directores Generales o lo Titulares de las Unidades Administrativas equivalentes; podrán sancionar con amonestación pública o privada, que se integrará al expediente o a la hoja de servicio, o con suspensión hasta por quince días, cuando no amerite la remoción del cargo. (Artículo 52 , párrafo primero, fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

Contra los correctivos disciplinarios se podrá interponer el recurso de rectificación ante el Comité de Zona correspondiente (en éste caso, el Consejo de

Profesionalización del Ministerio Público de la Federación), dentro de los cinco días hábiles siguiente a la notificación de la resolución. En su escrito expresará los agravios y aportará las pruebas que estime pertinente y dentro de los diez días siguientes de la interposición del recurso, la resolución se agregará al expediente u hoja de servicios correspondiente. (Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

#### *G).- La Remoción.*

Los comités de Zona del Consejo de Profesionalización, a petición del superior jerárquico (Procurador General de la República, los Delegados, los Directores Generales o los titulares de las Unidades Administrativas, así como los Subprocuradores y el Visitador General), podrá determinar la remoción. (Artículo 52 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

#### **4.- Reflexiones.**

La Procuraduría General de la República, es una institución que ha evolucionado, tratando de independizar sus actuaciones del Poder Judicial, sin embargo, los legisladores consideraron por demás pertinente que se encuentre sujeta a la facultad administrativa del Ejecutivo Federal. Nosotros consideramos necesarios hacer un estudio respecto a cada una de sus atribuciones generales, vistas de manera superflua y sujeta a los principios generales y órgano facultado para ejercitar la atribución que le ha sido conferida, sin embargo, aceptamos que no se puede hacer una afirmación indiscutible que pretenda resolver en definitiva la controversia que existe respecto al órgano que habrá de realizar las funciones preestablecidas.

Mucha de las atribuciones que le han sido conferidas a la Procuraduría General de la República, se consideran como antagónicas. Se deja de considerar como al



Procurador General de la República como un subordinado directo (en cierta forma), ya que se unifica el criterio de dos Poderes Federales en su nombramiento (el Presidente cuando lo nombra con la correspondiente ratificación del Senado); se suprime la función de Consejero Jurídico la cual se encontraba atribuida al titular de la Institución, actualmente se considera que son dos funciones completamente distintas. La Institución se considera como competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las atribuciones conferidas como su participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; su intervención en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y como representante del Gobierno Federal en la firma de convenios de colaboración con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, implica la intervención como servidor público representante del Ejecutivo; nosotros nos inclinamos a considerar que en este orden de ideas; la primera puede ser vista como Ejecutiva; la segunda y tercera como intervenciones para un mejor proveer la competencia y facultad persecutoria, así como mantener una estrecha relación con los demás órganos encargados del orden público, por tanto, se pone en consideración del lector la posibilidad de dejarla como competencia exclusivamente política, que habrá de encargarse de regular la intervención de la Institución y su relación con los demás órganos.

Otro avance en las relaciones de cooperación entre los poderes, es la reforma al tercer párrafo del artículo 21 Constitucional, en virtud de que se considera por diversos doctrinarios que esta facultad autónoma que tenía la Institución de resolver internamente el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, implicaba una atribución como autoridad prejudgadora, actualmente se considera que el Juez Constitucional es quien habrá de resolver en definitiva si existe o no la violación a alguna de las garantías Constitucionales para el quejoso cuando la impugne por la vía jurisdiccional, y se resolverá si se otorga o se niega el amparo de la Justicia Federal en la procedencia o improcedencia del acto de autoridad.

Respecto a su intervención en los negocios en que la Federación sea parte, consideramos que se trata de un desdoblamiento de su personalidad como representante de la sociedad y como representante del Gobierno Federal. Doctrinarios como el Licenciado Luis Cabrera<sup>69</sup>, han expuesto en su momento al entonces Procurador General de la República Licenciado Emilio Portes Gil, la inconveniencia de este desdoblamiento; en las que pone en evidencia la incongruencia como Consejero Jurídico del Gobierno Federal (ya suprimida), y la Representación de la Federación (aún vigente). El 15 de septiembre de 1932, en términos generales el Licenciado Luis Cabrera considero que el Ministerio Público desempeñaba una atribución como interventor en las arbitrariedades e injusticias que se imputaban al Poder Ejecutivo; pero en caso de que la víctima (por así decirlo), resultaba ser el Gobierno Federal, sacrificaba su calidad de representante social, su intervención en materia de amparo no debería reconocer más superior que la Ley, dignificando sus actuaciones. Sus funciones en el mundo son: 1.- La de defender los derechos del Estado frente a los Tribunales; 2.- La de proteger a la sociedad de los delincuentes; y 3.- La de vigilar en el general por el cumplimiento de las leyes. Su dependencia con el Ejecutivo implica su sometimiento a la fuente más prolífica de atentados contra las libertades. Propone el Licenciado Luis Cabrera que debería de haber una modificación al artículo 102 para que el ministerio público en general: se encargara de vigilar el cumplimiento estricto de la ley y la Constitución; ser guardián de los derechos del hombre y de la sociedad, defensor de las garantías Constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitar las acciones penales con sujeción a la ley; formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones. Creando un Abogado General de la Nación que se encargara de representar a la federación en que este fuera parte o sus dependencias; ser el jefe de los Departamentos Jurídicos y Consejero Jurídico del Gobierno Federal; un consejo se encargará de la interpretación oficial de las Leyes para la aplicación concreta de cada una de las Secretarías y Departamentos.

---

<sup>69</sup>.- En: La Misión Constitucional del Procurador General de la República, 2a. ed.; Edit. Ediciones Botas-México, México 1963. pp. 38 a 42, 48 y 49, 64 y 65, 70 y 71.

Contrariamente el Licenciado Emilio Portes Gil consideraba que el Ministerio Público debe ser una Institución de buena fe y hasta de equidad para la realización de la justicia; aceptando la acción jurídica y social, como encargado de la función represiva y como consejero Jurídico del Ejecutivo; la Procuraduría debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, con actuar probo e independiente de la Suprema Corte; el criterio del entonces Procurador, en este mismo tema expone fielmente su convicción de que la dualidad de funciones no es incompatible y por tanto, consideraba que el Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, por que sería grave error que la institución se solidarizará por el sistema como los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieren como responsables de una violación de las leyes.

Esperamos que el criterio doctrinario surta efectos en un futuro y que el desdoblamiento de personalidades se deje de considerar como un funcionario dependiente directamente del Ejecutivo Federal y adquiera netamente su función de representante social.

## CAPÍTULO CUARTO " EL ACTO ADMINISTRATIVO"

### 1.- Concepto Doctrinal.

La finalidad principal del Estado se traduce como la necesidad de satisfacer el interés general por medio de sus órganos manteniendo un orden público esencial para la convivencia social de sus integrantes.

La doctrina francesa vigente en nuestros días, expone a los actos jurídicos desde dos puntos de vista generales que son: A).- Por las voluntades que intervienen en su formación; y B).- Por los efectos jurídicos que producen. *De los anteriores toma forma el nacimiento de los actos administrativos, dentro de los cuales diversos doctrinarios tratan de ubicar las atribuciones del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República.* Nosotros consideramos que primeramente corresponde el análisis del llamado **acto Jurisdiccional**; y posteriormente al **acto administrativo**.

#### 1.1.- El Acto Jurisdiccional.

*El poder del Estado se manifiesta por medio de sus tres funciones primordiales (la Legislativa, la Ejecutiva ó Administrativa y la Judicial.), de acuerdo con la teoría tripartita de la división de poderes de Monstequieu.*

Reviste vital importancia para nuestro estudio la **Jurisdicción**, que implica en sí misma, un aseguramiento para solucionar un conflicto. A la jurisdicción por tanto, se le puede ver como una actividad declarativa o como función creadora de situaciones individuales, partiendo de las normas generales, abstractas e impersonales. Convergen ante la jurisdicción dos principios: *El derecho subjetivo del Estado para castigar y el derecho consagrado al individuo de la libertad que se tutelan en materia penal*, es a lo que Carlos J. Rubianes hace referencia cuando interpreta las ideas de Calamendri manifestando que: "... lleva en sí la idea de una garantía para todos los derechos subjetivos en conflicto, pertenezcan al Estado o a los particulares. La situación, por lo demás, no es específica de la jurisdicción penal, porque el propio Estado, en defensa de sus derechos subjetivos de otra naturaleza, con frecuencia debe recurrir al órgano jurisdiccional para el empleo de la coerción..." <sup>70</sup>

Existen diversos autores (como Ducrocq, Saint-Girons, Kelsen, Harriou y otros)<sup>71</sup>, que en términos generales consideran que la existencia del **Poder Judicial** se debe a razones históricas; por tanto, sólo aceptan la existencia de dos potestades: *los que crean la leyes y los que las ejecutan*. Niegan al tercer Poder porque el Judicial, *hace la interpretación de la Ley cuando la aplica en un conflicto de intereses*, formando en consecuencia, parte de hacer ejecutar las leyes.

Indudablemente, la existencia del Poder Judicial, implica una credibilidad marcada en el sistema de impartición de Justicia, ya que si el Ejecutivo Juzgase implicaría el poder absoluto depositado en el Presidente o Monarca semi-absoluto.

---

<sup>70</sup> - Manual de Derecho Procesal Penal, T. I, 6a, reimpresión; Edit. Ediciones de Palma; Buenos Aires Argentina 1985. p. 151

<sup>71</sup> - Vid. Díaz Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno, Edit. Porrúa S.A. México 1975. pp. 339 y 340.

De acuerdo con Roberto Díaz Elizondo<sup>72</sup> cuando analiza la teoría triatómica de Pedro Lampúe, el *Acto Jurisdiccional* se divide en atención: **al Objeto, a la estructura y a su fin**; con esta propuesta, se deja el criterio formalista.

A).- *El Acto Jurisdiccional como Objeto.*

Roberto Díaz Elizondo<sup>73</sup>, al hacer la interpretación del criterio de Lampúe, en relación al objeto, considera que su **particularidad es la decisión de una discusión, es decir, la solución a un litigio, que se apoyan en derechos subjetivos derivados de la Ley**. El Estado materialmente realiza Actos Jurisdiccionales (en especial el Ejecutivo en materia Laboral y Contencioso Administrativo); de tal suerte que no presentan mayor importancia (por así decirlo), el órgano que dirima la controversia jurídica, porque el **jus dicere, implica siempre el acto jurisdiccional**. *La importancia radica en el equilibrio que implica el nacimiento y aplicación de la Ley o el Derecho, pero cuando existe una controversia, un órgano ajeno a las partes la deberá de resolver en definitiva*, para mantener el orden público, por las actividades que realiza el Ejecutivo y los individuos del Estado (población).

La contienda en el Acto Jurisdiccional, es un punto de polémica que se plantea entre los doctrinarios, como consecuencia de que *el derecho subjetivo es igual entre los particulares, así como la intervención del Estado para que por su conducto se dirima la controversia* (aún en los casos de jurisdicción voluntaria, en donde se aceptan las pretensiones). Es por tanto ¿necesaria o no una contienda en el acto jurisdiccional de acuerdo con la doctrina?

Para responder la cuestión planteada existen dos corrientes una que esta a favor y otra en contra.

---

<sup>72</sup>.- Ibidem. p. 346.

<sup>73</sup>.- Ibidem. pp. 346 y 347.

Los que están a favor de la necesaria existencia de un conflicto de intereses o contienda y la consideran su naturaleza fundamental, ya que habrá de ser puesta a consideración del juez, quien resolverá en definitiva por medio de una sentencia, produciendo el acto jurisdiccional. Dentro de esta corriente Roberto Díaz Elizondo<sup>74</sup>, cita los criterios de León Aucoc, Hariou y Maurice Duverger, quienes manifiestan respectivamente que: "... un juicio (sentencia) es una decisión sobre un litigio y para que haya un litigio se necesitan las partes que tengan pretensiones opuestas." el segundo manifiesta: "... es absolutamente cierto que el juez francés está encerrado a perpetuidad en lo contencioso, es decir, en la solución de litigios determinados." Finalmente "... la jurisdicción tiene un fin doble: por una parte el de frenar las violaciones a la ley cometidas por los individuos (jurisdicción penal), por otra, la de dirimir las controversias que puedan llegar a surgir a propósito de la existencia o de la aplicación de una regla de derecho (jurisdicción civil)." Por otra parte Eduardo J. Couture, al ser citado por Eduardo J. Rubianes afirma que: "... es la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la Ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución." <sup>75</sup>

En México el maestro Gabino Fraga considera que la función jurisdiccional es: "... una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios como un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación y alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica." <sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> - Op. Cit. p. 349

<sup>75</sup> - Op. Cit. p. 153.

<sup>76</sup> - Derecho Administrativo, 33a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. p. 51.

En el otro extremo, los autores que se inclinan por la postura de que la contienda no implica un acto jurisdiccional, porque no representa necesariamente la intervención jurisdiccional. Afirman que dicha intervención encuentra su fundamento cuando la norma jurídica ha sido violada, y la intervención es posterior a la contienda, siendo el acto jurisdiccional exterior a dicha confrontación. Roberto Díaz, en este sentido cita nuevamente a Lampúe diciendo: "... debe desecharse el elemento 'discusión' en la definición de acto jurisdiccional tomando en cuenta que toda discusión es anterior a la intervención jurisdiccional y permanece exterior al acto mismo de la jurisdicción." <sup>77</sup> En tanto que para Carlos J. Rubianes al citar el pensamiento de Chioyenda afirma que: "La jurisdicción consiste en la actuación de la Ley mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad de órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando su existencia de una voluntad de la Ley, ya poniéndola posteriormente en práctica."<sup>78</sup>

*B).- Desde el punto de vista de la estructura.*

El acto jurisdiccional desde el punto de vista de la estructura, se manifiesta en dos etapas: **primero que la norma jurídica ha sido violada, negada o desconocida en su existencia o en el ámbito aplicativo del bien jurídico tutelado; en segundo lugar la necesidad imperiosa de determinar la postura que habrá de tomarse ante la comprobación de esa situación.** Esta consideración implica *el reconocimiento de la existencia previa de una regla de Derecho, la cual establece una hipótesis general, cuyo encuadramiento o violación establece la facultad para solicitar la intervención de un medio que dirima el conflicto, mediante la adopción de una postura inalterable (cosa juzgada).*

---

<sup>77</sup>.- Op. Cit. p. 349.

<sup>78</sup>.- Op. Cit. pág. 152.



Para Díaz Elizondo Roberto<sup>79</sup>, las consideraciones anteriores, manifiestan tres criterios que se repiten en el acto jurisdiccional: **una premisa mayor, un premisa menor y una conclusión**. Los autores que aceptan esta postura la conocen dentro de su medio como un **silogismo**, es decir *la exposición de varias situaciones que traen una conclusión distinta*; verbigracia, a todo delincuente se le impone una pena (premisa mayor), Pedro es delincuente (premisa menor), a Pedro se le impone una pena (conclusión). Este silogismo se manifiesta en cierta forma en nuestra Constitución Política al declarar: *"Nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"* (artículo 14, párrafo segundo), y *"nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"* (artículo 16, párrafo primero). Estas dos hipótesis tutelan el derecho objetivo y el derecho subjetivo de cada persona, cuya privación deberá de estar consagrada y regulada por la ley, así como su imposición deberá ser realizada por los órganos legalmente constituidos para tales efectos.

### C).- *El Acto Jurisdiccional como fin.*

El fin del acto jurisdiccional radica irremediabilmente en el aseguramiento del orden jurídico mediante la tutela, en la toma de decisiones, para evitar que los particulares busquen la justicia personal; lo anterior nos conduce a la búsqueda de la justicia mediante la aplicación de la ley a un caso concreto, sin que exista la imposición por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada en la ley (en los juicios del orden criminal), exactamente aplicable al delito del que se trata;

---

<sup>79</sup>.- Ibidem. pp. 351 a 356.

se permite la interpretación o la aplicación conforme a la letra de la ley y a falta de esta, se fundará en los principios generales del derecho (materia civil), de acuerdo con el procedimiento (artículo 14 Constitucional). El fin, por tanto, radica no sólo en mantener un orden público (que en cierta forma es atribución administrativa), también busca la impartición de justicia mediante la sentencia, creando una situación jurídica concreta e igual para todos sus integrantes..

## **1.2.- El Acto Administrativo.**

Corresponde abordar el acto administrativo de acuerdo con los criterios generales: A).- Concepto y B).- Elementos.

### *A).- Concepto.*

Los tratadistas de este tema señalan que el acto administrativo presenta características generales, que de algún modo, parten de los actos jurídicos (la voluntad y los efectos jurídicos que produce). No obstante, al igual que los actos jurisdiccionales, presentan características propias que trataremos de abordar.

El maestro Gabino Fraga considera pertinente distinguir la actividad administrativa como función diciendo: "... realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas

y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial,"<sup>80</sup> En términos generales, consideramos a la función administrativa como el genero, que da vida a la teoría general del acto administrativo que habremos de abordar desde tres puntos de vista, de acuerdo con la sistematización que toma el autor Urzúa Ramírez Carlos F. de Rolando E. Pantoja Bauza<sup>81</sup>, que son: I.- El acto Administrativo como sinónimo de actividad de la administración; II.- El que lo encuadra como la declaración que puede asumir un contenido sumamente variado; y III.- Como el acto administrativo declaración de la voluntad.

*I.- El Acto administrativo como sinónimo de actividad de la administración.*

Desde esta perspectiva, el acto administrativo implica las resoluciones, pronunciamientos, acciones o hechos positivos (derecho privado o público), que realizan las diversos órganos administrativos estatales, pero no debemos omitir, que el actuar de estos, como dice el alemán Fleiner es: "... el de una autoridad administrativa, por oposición a un acto de los Tribunales de Justicia o del Poder Legislativo. Por tanto la expresión acto administrativo abarca lo mismo hechos positivos que las acciones de naturaleza jurídica (derecho privado o público)."<sup>82</sup> Dentro de esta corriente se encuentran los criterios de los maestros Jellineck en Alemania, Fragola en Italia y Adré de Laubardere en Francia.

*II.- El que lo encuadra como la declaración que puede asumir un contenido sumamente variado.*

Esta corriente tiene su origen en la doctrina italiana y se adopta la postura de un contenido muy variado, por lo que Guido Zanobini, considera que: " cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento, juicio, cumplida por un sujeto de la

---

<sup>80</sup>.- Op. Cit. p. 229.

<sup>81</sup>.- Requisitos del Acto Administrativo, Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1971. p. 11.

<sup>82</sup>.- Ibidem. p. 12.

administración, es un acto administrativo" <sup>83</sup> , por lo que el maestro Rolando E: Pantoja considera que: "consiste... en atribuir el acto administrativo, en cuanto acto, una consistencia psicológica variada, una estructura anímica de complejo contenido; consistencia y estructura que se materializan en la locución pronunciamiento, o, si se quiere de frase más sugerente, en una declaración administrativa de variado contenido."<sup>84</sup>

### *III.- El acto administrativo declaración de voluntad.*

La manifestación de la voluntad (como elemento del acto jurídico), en el acto administrativo, reviste vital importancia en atención a la unilateralidad con la cual, se exterioriza el ejercicio de la potestad y produce consecuencias jurídicas, por lo que el maestro Rolando E. Pantoja considera que: " La categoría de los actos administrativos... esta configurada por los actos jurídicos emanantes de las administraciones estatales... una declaración de voluntad, de conocimiento, de juicio o de razonamiento, formulada por un administrador en ejercicio de una potestad administrativa".<sup>85</sup> Entre los autores que defienden la anterior postura encontramos al profesor griego Michel Stassinopoulos, el español José Gascón y los chilenos Manuel Jara y Guillermo Varas.

Otros autores consideran que resulta más doctrinal y por tanto, más docente hacer referencia al punto de vista: objetivo, subjetivo y material del acto administrativo, sin embargo, el primero atiende a la declaración o exteriorización de la voluntad; el segundo a la emanación del acto de la autoridad administrativa que produce consecuencias de derecho (sin importar el órgano que la emite).<sup>86</sup> Nosotros

---

<sup>83</sup> - Ibidem. p. 13.

<sup>84</sup> - Ibidem. p. 12.

<sup>85</sup> - Ibidem. pp. 13 y 14.

<sup>86</sup> - Oliviera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed., Edit. Porrúa S.A., México 1988. p. 144

consideramos que han sido abordados los anteriores criterio doctrinales, por tanto resultaría engorrosa la repetición de conceptos.

El maestro Acosta Romero Miguel, reúne los principios anteriores manifestando: "... el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en el ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>87</sup>

#### B).- *Elementos.*

Como todos los actos (no solo el administrativo, sino también el jurídico), los elementos que lo forman son:

I.- El sujeto en el acto administrativo es un órgano de la administración pública (sujeto activo), investido de facultad (competencia), para emitir su acto; debe ser legal (provenir de la ley o por actos internos); delega facultades (el Procurador a sus auxiliares); se desconoce la existencia de la avocación (como delegación de facultades discrecionales).

II.- La manifestación de la voluntad, es la exteriorización que hace la autoridad administrativa de su voluntad(legal), dirigida al sujeto pasivo. En un primer momento es unilateral, aunque con posterioridad se convierta en bilateral o multilateral. La voluntad debe ser: espontanea y libre, facultada al órgano que la emite, sin vicios (error, dolo, violencia, etc.), y la realiza en términos de Ley.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> .- Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 749.

<sup>88</sup> .- Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op.Cit. pp. 755 a 757.

III.- El objeto, puede ser directo e indirecto; el primero es: "... la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y de la materia en la que tiene competencia." <sup>89</sup> El segundo es la realización, cumplimiento y ejercicio de la voluntad pública estatal. Como todo acto jurídico el objeto debe ser posible (física y jurídicamente), lícito y fundado por la ley para su realización.

IV.- La forma, implica su condición y constancia por escrito, fundando y motivando, lugar y fecha de expedición, firma autógrafa de la autoridad y, mencionar el órgano que la expide.

V.- Modalidades o requisitos en el acto administrativo, implica el motivo y el fin que lo originó; el primero implica las circunstancias de hecho, de derecho o ambas, cuya existencia es anterior al acto, produciendo su actuar (positivo o negativo), permitido por la ley; el segundo, implica el objetivo que se pretende alcanzar vista como la utilidad pública, satisfaciendo el interés público y general. El *desvío de poder* y el *error en la finalidad*, implica su nulidad por adolecer de utilidad pública.

VI.- El mérito y la oportunidad, el primero implica la conveniencia, utilidad, necesidad o virtud para los fines genéricos o específicos, que la autoridad debe cumplir para satisfacer el objeto; no es por tanto, un elemento o requisito sino el provecho a obtener.<sup>90</sup> La segunda, se considera como la intervención temporal que en encuentra ligada a la situación (de hecho o de derecho), que produce la satisfacción del interés general; se considera por tanto, un principio de intervención exacta por parte de la autoridad administrativa; se niega también su calidad como elemento o requisito.

---

<sup>89</sup>.- Ibidem. p. 763.

<sup>90</sup>.- Cfr. María Díez, Manuel. El Acto Administrativo, 2a. ed.; Edit. Tipográfica Editorial Argentina S.A., Buenos Aires Argentina 1961. p. 246.

### **1.3.- El Acto de Administración.**

Reviste vital importancia, aclarar que el acto administrativo difiere del acto de administración, en virtud de que el primero es creador de una situación jurídica concreta de derecho público, es unilateral (en su nacimiento, aunque con posterioridad sea bilateral o multilateral), es ejecutorio y tiene la presunción de ser legal; el segundo, implica todos los demás actos que no sean actos administrativos internos, y que no produzcan ningún efecto en relación a terceros, por ser un conjunto de actividades y operaciones que son el precedente, la preparación (por medio de instrumentos materiales y humanos), para la ejecución de los actos administrativos, se desarrollan finalmente, dentro de la institución y son secundarios a la primera.<sup>91</sup>

### **1.4.- Actos no Administrativos.**

El maestro Andrés Serra Rojas<sup>92</sup>, considera que entre los actos que no de deben de considerar como administrativos destacan: Los actos del Gobierno en sentido amplio (dentro del presidencialismo mexicano no existe la disolución de cámaras, la dimisión del Jefe de Gobierno y su gabinete; la conducción Legislativa-Ejecutiva de la Política Internacional; y los superiores al Ejecutivo Federal u otro poder.<sup>93</sup>); los actos legislativos y jurisdiccionales que realiza el Ejecutivo (aún cuando formalmente se consideran como administrativos); los actos materiales que no

---

<sup>91</sup> - Cfr. Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo Primer Curso, 16a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. pp. 232 y 233.

<sup>92</sup> - Vid. Ibidem pp. 231 y 232.

<sup>93</sup> - Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p.743.

producen ningún efecto de derecho; los actos de los particulares que deriven en la aplicación de la ley y finalmente la coacción administrativa.

Existen dos supuestos en los que los doctrinarios no coinciden plenamente: **los reglamentos y los actos de administración sometidos a derecho privado**; el primero se considera como un *acto administrativo general*<sup>94</sup>, pero su naturaleza, es materialmente legislativa, que el Ejecutivo manifiesta y convierte formalmente en acto administrativo, que finaliza como acto de administración, por regular las situaciones jurídicas que la ley le confiere, rompiendo con el principio de especialidad o aplicación concreta al caso individual característico del acto administrativo, por tanto, creemos que el reglamento (para la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), se trata de un acto de administración por regular las atribuciones y competencias para los integrantes de la Institución. Los segundos, son todos los actos administrativos sometidos a derecho privado, en el que se observan dos características que son primordiales: el Estado cuando contrata con un particular, lo hace con personalidad privada, por lo que se requiere de la aceptación de la otra parte (como elemento esencial del acto jurídico), implicando una igualdad material en atención a los derechos y obligaciones, agnado a la potestad de sometimiento, al órgano jurisdiccional para que dirima o juzgue en caso de un conflicto de intereses, en este sentido el maestro Andrés Serra Rojas al usar los comentarios de José María Díez señala: "Los actos emanados de los entes particulares que prestan servicios públicos o que tengan otras prerrogativas de derecho público, no son actos administrativos porque carecen de caracteres de presunción de legitimidad y de ejecutoriedad que tiene los que emanan de los órganos del Estado."<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>.- Canasí José considera que es un Acto general, porque abarca lo unilateral, plurilateral o general y operaciones materiales y todo lo relevante para la actividad administrativa inclusive los hechos administrativos; Vid. en Derecho Administrativo; Edit. Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina 1984. pp. 104 a 118

<sup>95</sup>.- Op. Cit. p. 239.



## **2.- El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Nuestra Norma Fundamental establece en su artículo 90, el principio dogmático de la Administración Pública Federal, dividiéndola para su ejercicio en Centralizada y Paraestatal; de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva que expida el Congreso de la Unión, en la que se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación, estando a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, se definirán las bases generales de creación de las entidades *paraestatales* y la intervención que haga el Ejecutivo en su operación; también señala que la Ley establecerá las relaciones que guardan entre las mismas.

### **2.1.- La Administración Pública Centralizada.**

Para efectos doctrinales, la observaremos desde una postura superflua, en virtud de que la Procuraduría General de la República no se menciona en el contexto de esta forma de administración. Atenderemos al concepto y características.

“La centralización es una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se le ordena y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>96</sup>

Sus características son: A).- Poder de decisión, es la potestad o facultad para decidir, ejecutar, abstenerse o resolver, positiva o negativamente un acto. B).- Tiene el

---

<sup>96</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 153

poder de nombrar a sus subordinados (por disposición de la Ley). C).- Poder de mando, es la facultad para ordenar a los subordinados, dar instrucciones o emitir circulares, generales o particulares. D).- Poder de vigilancia que ejerce sobre sus subordinados, ya sea que le informen, investiguen, tramiten o inspeccione sus actividades. E).- Poder disciplinario, que deriva de incumplimientos ilícitos, insubordinaciones, o faltas administrativas; aplicando la amonestación (pública o privada), la suspensión (con o sin el goce de sueldo), hasta la destitución. F).- Poder de revisión que implica la observación del desempeño en las actividades encomendadas, ya sea por disposición de la Ley o como un acto material. Y G).- Poder para la resolución de conflictos de competencia, impidiendo la duplicidad de las actividades y otorgando la facultad para actuar o intervenir en determinado sentido por conducto de la Secretaría de Gobernación (artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).<sup>97</sup>

## **2.2.- La Administración Pública Paraestatal.**

“La descentralización administrativa es una forma de organización que se adopta, mediante una ley (en sentido material ), la administración Pública, para desarrollar: 1.- Actividades que competen al Estado. 2. O que son de interés general en un momento dado. 3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: a).- Personalidad Jurídica. b) Patrimonio propio. c) Régimen Jurídico propio.”<sup>98</sup> Este concepto en cierta forma hace referencia al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal.

---

<sup>97</sup> .- Vid. Serra Rojas, Andres. Op. Cit. pp. 167 a 169.

<sup>98</sup> .- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 512.

Sus características son: A).- Creados por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo (como acto legislativo). B).- Régimen Jurídico propio. C).- Personalidad Jurídica propia. D).- Nombre o denominación. E).- Domicilio (de oficinas y dependencias). F).- Órganos de la Dirección, Administración y representación. G).- Estructura Administrativa interna. H).- Patrimonio propio. I).- Objeto. J).- Finalidad. Y K).- Patrimonio o régimen fiscal.(artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

Basta para concluir este punto mencionar el concepto de descentralización administrativa que expone el maestro Acosta Romero Miguel diciendo: "... se puede hablar que la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, por ello creo que es importante señalar, que la autonomía relativa de ese tipo de gobierno se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividad a nivel local."<sup>99</sup>

### **3.- El Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno Federal.**

#### **3.1.- Particularidades.**

Retrocediendo en el tiempo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (publicada en el Diario Oficial de la federación el 12 de diciembre de 1983 y vigente hasta el 10 de mayo del año próximo pasado); se consideraba que

---

<sup>99</sup>.- Ibidem, pp. 513 y 514.

respecto a la atribución del Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno Federal, comprendía en su artículo 6°. Además de la promoción de reformas legales a que se refiere los artículos 3° (para la exacta observancia de la Constitución); 4°, fracciones I (para su participación en el sistema de Planeación Democrática), y II (las propuestas para el mejoramiento de la Procuración de la Justicia; las siguientes:

I.- La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes que el Presidente de la República envíe para su estudio.

II.- La opinión jurídica sobre asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal, y

III.- El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la administración pública federal.”

Estas atribuciones realizaba el Procurador, en función de Consejero Jurídico (actualmente derogada).

### **3.2.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Haciendo uso del acto legislativo, el Congreso de la Unión, irrumpe drásticamente con el perfil histórico de la Institución en estudio, al suprimirla como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada (acuerdo al cual me uno), consecuentemente, se deja (al menos formalmente), de considerar como una dependencia subordinada directamente al Poder Ejecutivo.

### **3.2.1.- La Procuraduría General de la República integrante de la Administración Pública Centralizada.**

Esta Ley, abrogó a la anterior Ley de Secretaria y Departamentos de Estados (publicada el 23 de diciembre de 1958); el día 1° de enero de 1977 (día en que entra en vigor, por disposición expresa en su artículo sexto transitorio).

En su artículo 1° manifiesta que: "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

..."

### **3.2.2.- El Artículo 4°.**

La facultad para ser consejero jurídico del Gobierno que se consagra en el último párrafo del artículo 102 apartado "A", se retomaba en el artículo 4°, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal declarando: "El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley". Lo anterior implicaba la necesidad de remitirse a su última disposición, es decir a lo manifestado por el artículo 6° al que ya hemos citado de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

### **3.2.3.- La Reforma del día 28 de diciembre de 1994.**

El día 28 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se hace una supresión sorpresiva al manifestar que la Institución quedaba suprimida como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada. Este decreto del Congreso de la Unión manifestaba en su artículo 1° que:

“ La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos integran la Administración Pública Centralizada.

...”

En tanto que la facultad de Consejero Jurídico, desaparece al ser derogado el artículo 4° de la citada ley Orgánica.

Estas reformas entran en vigor al día siguiente de su publicación el en Diario Oficial de la Federación, por disposición expresa de su artículo primero transitorio de la propia ley.

Actualmente la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se suprime la mención de la Procuraduría General de la República expresa en su artículo 1°: “ La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica integran la administración pública centralizada.

...”

En tanto que el 4° actualmente el vigor, a la letra reza:

“La función de Consejero Jurídico, previsto en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargó de la

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependa directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido por éste.

Para ser Consejero jurídico del Ejecutivo Federal se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto Público Federal, así como los demás que rijan a las dependencias del Ejecutivo federal.

En el Reglamento interior de la Consejería, se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.”

#### **4.- Reflexiones:**

Asimilada por la doctrina y el Congreso Constituyente de 1916, la Procuraduría General de la República, tiene matices administrativos; negamos que el criterio ficto de los Legisladores para justificar su **ubicación** fue discordante y *creemos que el motivo fue la libre consolidación del Poder Judicial.*

En el presente Capítulo, buscamos distinguir el **Acto Jurisdiccional** del **Acto Administrativo**, porque en ello radica la actividad del Ministerio Público y la del Procurador General de la República; dos instituciones con dos rostros unidos en una sola denominación, un representante social y un representante de la Federación.

Diversos autores consideran que la actividad que realiza la Procuraduría General de la República debe ser administrativa y sin embargo, la doctrina no se unifica al hacer

referencia como **acto administrativo general** o como **actos que no deben de considerarse como administrativos**; en el primer caso hablaríamos de la existencia de *dos potestades*: una *Legislativa* y otra *Ejecutiva*, *negando al Poder Judicial en consecuencia*; en el otro supuesto, se *aceptaría una ubicación formal como Ejecutiva, pero no administrativa y su naturaleza material, emanaría de otro Poder que en este caso sería el Judicial.*

Estas reflexiones nos obligan a imaginar la existencia de la Institución, teniendo presente que la intervención la faculta o la establece el Código o la Ley de la materia y no únicamente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en consecuencia la dividiremos en : Ejecutiva, Judicial, Legislativa e Ideal.

### ***A).- La Procuraduría Ejecutiva.***

#### *I.- Criterio Formal.*

Desde el punto de vista Constitucional: el Presidente de la República nombra al Procurador General de la República con ratificación del Senado y lo remueve libremente (artículo 89, fracción IX); como una especie de titular de las Secretarías de Estado. Cualquiera de las Cámaras lo puede citar a comparecer (artículo 93, párrafo segundo).

Por la Ley Orgánica de la Institución, se manifiesta expresamente que tiene por objeto: " ... organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal... " (artículo 1°).

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, nace por facultad concedida al Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción I de la Constitución), pero no manifiesta la ubicación, sólo establece la competencia,



organización y facultades de la Institución, con fundamento en los artículos 1°, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Código Federal de Procedimientos Administrativos, aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, no es aplicable al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales según lo dispuesto en su artículo 1°.

Finalmente se deja de considerar como integrante de la Administración Pública Centralizada, por reforma a la Ley Orgánica de la materia.

### *II.- El Criterio Material.*

La Institución en estudio es: el representante de la Federación, interviene en los casos de Diplomáticos y Cónsules; da cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos Internacionales en asistencia jurídica y policial; representa al Gobierno en los convenio de colaboración, promoción, apoyo y asesoría jurídica y pericial que tenga con otras entidades; interviene en el sistema nacional de planeación democrática; participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública e integra el cuerpo colegiado (como parte), en los casos urgentes en los que se deberán suspender las garantías individuales a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.

### *III.- El Criterio Doctrinal*

Autores como el maestro Acosta Romero Miguel<sup>100</sup>, consideran que la Institución debe de continuar en el Poder Ejecutivo, en atención a sus antecedentes históricos nacionales; se afirma que el Procurador no se menciona en el artículo 94 constitucional (como integrante de las instituciones del Poder Judicial); es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría, por tanto, acuerda, delega funciones y administra a su personal, cumple con las disposiciones legales que le otorgan

---

<sup>100</sup>.- Cfr. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. pp. 286 a 297.

competencia, informa anualmente al Congreso de la Unión; tiene relaciones con otros poderes; cuando la Federación es parte en un juicio, requiere consentimiento expreso del Ejecutivo para desistirse.

## **B).- La Procuraduría Judicial.**

### *1.- Criterio Formal.*

La Constitución es la Ley Suprema, en ella, se establece la vida jurídica, competencia y principio rector de las atribuciones del Procurador y el Ministerio Público de la Federación como principales elementos torales de la Institución (artículo 102 apartado "A").

El Ministerio Público en materia penal, se encuentra sujeto a la consideración del Poder Judicial en los casos en los que se niegue a ejercitar la acción penal o se desista de ella, por tanto sus determinaciones se encuentran sujetas al criterio del Poder Judicial.

En algún momento, la Suprema Corte de Justicia expone una tesis que aunque carece de calidad jurisprudencial, se llegó a considerar como sobresaliente y le niega su calidad de autoridad administrativa expresando:

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO TIENE CARÁCTER DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.** Así se desprende del siguiente texto del artículo 90 de la Constitución Federal: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado no incluye a la Procuraduría entre las dependencias del Ejecutivo Federal a cuyo cargo corre el "estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración". En realidad las palabras "Procuraduría General de la República", se usan como substitutivas de "Ministerio Público de la Federación", que es la denominación empleada por el artículo 102 constitucional para designar la institución cuyas atribuciones fija este precepto, quizá solo en razón a que sus funcionarios son presididos por el procurador general; pero siendo evidente que tales atribuciones se relacionan con las propias del Poder Judicial y, en rigor, no

con las del Ejecutivo, de quien sólo depende el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público y a quien asiste el procurador en su carácter de consejero jurídico del gobierno. La indicada relación la pone en relieve la circunstancia de que el artículo 102 forme parte del Capítulo IV "Del Poder Judicial") y no del III ("Del Poder Ejecutivo"), del título tercero de la Constitución vigente; sin que la facultad de nombramiento prevista por la fracción II del artículo 89 pueda tener alcance distinto a la misma facultad de nombramiento prevista por la fracción II del artículo 89 puede tener alcance distinto a la misma facultad de que se inviste al Presidente de la República en cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, según las fracciones XVII y XVIII del propio artículo constitucional.

Rec. 6543/61

Inf. 1961

2a.S. Págs. 99/101 <sup>101</sup>

## *II.- El Criterio Material.*

Como representante social debe: solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten; denunciar la contradicción de tesis; perseguir los delitos del orden federal; vigilar la aplicación de la Constitución Política en los lugares de detención, intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional.

## *III.- El Criterio Doctrinal.*

Diversos autores como el maestro Fix Zamudio Hector <sup>102</sup>, o el Doctor Ignacio Burgoa <sup>103</sup>; se manifiestan a favor de la separación de funciones, como representante de la federación (así como Consejero Jurídico del Gobierno Federal ya derogado), y

---

<sup>101</sup> - En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, T. VII; Op. Cit. pp. 589 y 590.

<sup>102</sup> - En: Las Experiencias del Proceso Político Constitucional En México y España. Edit. UNAM, México 1979. pp. 375 a 384

<sup>103</sup> - Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 797.

como representante social. La doble jurisdicción o el desdoblamiento de personalidades (tomada del sistema Federal Estadounidense), implica un antagonismo y en consecuencia, son funciones Ejecutivas y Judiciales que se unen atrofiando la función del Ministerio Público que es netamente Ejecutiva. Durante las **Segundas Jornadas Latinoamericanas y Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal**, se reconoce que el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Ejecutivo, gozar de la inamovilidad y prerrogativas del Poder Judicial. La dependencia absoluta con el Ejecutivo, provoca el uso del principio de oportunidad, aún cuando se rige por el principio de legalidad; provocando la pérdida de control Judicial, por la larga Averiguación Previa.

### **C).- Procuraduría Legislativa.**

#### *I.- El Criterio Formal.*

Desde esta perspectiva, no existe fundamento jurídico para considerar su posible ubicación Legislativa, aún cuando emanan sus funciones del Poder Legislativo, se deja de intervenir cuando se publica (en el Diario Oficial de la Federación ) sus respectivas funciones.

#### *II.- El Criterio Material.*

Se ha dicho que el Procurador General de la República debe de comparecer a citación de las Cámaras (cualquiera de las dos o ambas), cuando se estudie un negocio o se discuta una ley, concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación; en las que sólo se podrá reservar la información que ponga en riesgo una investigación.

Propone al Ejecutivo iniciativas de leyes o reformas Legislativas para la exacta observancia de la Constitución, y para el Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución; y por supuesto a la Ley Orgánica de la materia.

### *III.- El Criterio Doctrinal.*

Hasta el momento, desconocemos la existencia de algún doctrinario que se incline a favor de esta hipótesis...; sentimos que el Legislativo deberá de observar el entorno social y crear leyes que atiendan a las necesidades sociales, su atribución debe concluir cuando esa ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación, por tanto, creemos innecesario andar más en esta hipótesis ya que con esta, la consideración de que la Procuraduría General de la República se convierta en una dependencia del Legislativo, se podría politizar y destruir las relaciones de colaboración que exista entre los Poderes. El que crea las Leyes y se atribuye la facultad para investigar y perseguir los delitos y representar a la sociedad contra la inobservancia de su propia ley, equivale a decir que se trata de un parlamento despótico.

### **D).- El criterio Ideal.**

El maestro Juventino V. Castro <sup>104</sup>, interpreta a la Institución como una función múltiple y compleja que en un momento dado no se puede distinguir con facilidad cuales son los interés que representa (a los de la sociedad o a los de la Federación), en su estilo sui generis, hace una **interpretación geográfica** y reconoce que no es totalmente convincente; ratifica la intrascendencia que implica su nombramiento de los miembros del Ministerio Público, por ser diversas a las requeridas para ser Secretario de Despacho, carecen las actuaciones del Procurador General del llamado referendo

---

<sup>104</sup>.- En: La Procuración de la Justicia Federal; Edit. Porrúa S.A., México 1993. pp. 09 a 15

ministerial; carece de reglamento interno por tener el Reglamento a la Ley Orgánica de la Institución; se menciona en el artículo 102 (del capítulo IV, "Del Poder Judicial"); **concluyendo que su correcta ubicación pendular es entre el Ejecutivo y el Judicial.**

Por su parte el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo<sup>105</sup>, considero que el Ministerio Público sufría de hipertrofia, y el abogado del Estado de raquitismo. Lamenta la supresión de la Secretaría de Justicia, porque el Ministerio Público absorbe funciones que lo desnaturalizaron. El Presidencialismo (pseudo-absoluto-mexicano), interviene formalmente (aunque sea de voz) y nombra a los miembros de la judicatura, que al igual que los del Ministerio Público se ubican entre la gratitud y el temor a ser removidos. La justicia administrativa deja mucho que desear en asuntos fiscales; el Ministerio Público debe ser el acusador y el Abogado del Estado el defensor. Por último la calidad moral e intelectual deberán ser los únicos títulos habilitables para el desempeño de los cargos.

Si distinguimos a las partes en el proceso; como dice el maestro Carnelutti Francisco: "En la contraposición entre sujetos del litigio y sujeto de la acción, parte en sentido material sirve para indicar el primero y parte en sentido formal al segundo. Por ello, el interventor adhesivo es parte sólo en sentido formal."<sup>106</sup> El lector se preguntará ¿Que tiene que ver esto?; debemos entender primeramente que el tutor ( Ministerio Público), no resulta afectado con la sentencia, el administrador en sentido material que tiene el monopolio de la acción penal puede o no ejercerla como debiera, en caso negativo, valorara su actuación el propio Ejecutivo por medio de la Contraloría (como órgano del Ejecutivo).

---

<sup>105</sup>.- En: Derecho Procesal Mexicano; T: I; Editorial Porrúa S.A., México 1976 pp. 502 a 525.

<sup>106</sup>.- Sistema de Derecho Procesal Civil, T: II; trad. por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. et.al.; Editorial Orlando Cardenas Editores, México 1984. p. 60.

Ministerio Público de la Federación y las de su titular, para que estas sean consideradas como legales.

Consideramos la conveniencia de una ubicación dentro del Poder Judicial pero desconcentrado en cuanto a sus actuaciones, manteniendo la autonomía tanto material como funcional del Poder Judicial que la Ley Suprema le confiere, como órgano desconcentrado (desde un punto de vista de administración), del Poder Judicial sus actuaciones podrán ser investigadas por órganos especializados y exclusivos que se encarguen de dirimir las controversias, recobrando la credibilidad en su buena fe para representar a la sociedad que se ve lacerada por la creciente delincuencia. No creemos en órganos supremos, consideramos que al ser desconcentrado, puede ser sujeto a las recomendaciones y críticas de Instituciones públicas cuando vulnere con su mala actuación los derechos inherentes a la calidad humana porque actualmente su ubicación Ejecutiva, es sujeta a la crítica por su desdoblamiento de personalidad..

El establecimiento de los altos funcionarios de esta dependencia es sinónimo de seguridad jurídica y en caso de delitos imputados al Procurador podrá ser removido del cargo por los datos que arroje la investigación y la demostración de la probable responsabilidad, realizada por conducto del Consejo de la Judicatura; asumiendo la responsabilidad de dirigir la Institución de manera temporal o definitiva al subprocurador que se designe internamente mediante regulación legal que expida el Congreso de la Unión en la ley Orgánica de la misma Institución.

Se reafirma el nacionalismo e intervención que compete exclusivamente a los mexicanos, de hecho en días pasados en un reconocido periódico de circulación diaria se publica la propuesta que hace la Secretaría de Relaciones Exteriores de una Ley sobre la doble Nacionalidad, misma que la citaremos como un breviarío cultural ya que en ella se reafirma y nos adherimos al criterio que se maneja, para los mexicanos con doble nacionalidad; que entre otras cosas se señala el periodista Alejandro Torres: "Entre los cargos públicos reservados para los mexicanos de nacimiento que no

Finalizaremos el presente, proponiendo una reforma al artículo 102 apartado "A" de la Ley Suprema en la siguiente forma:

La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, como un órgano desconcentrado, unitario e independiente en sus actuaciones del poder Judicial. Será precedido por un Procurador y sus respectivos subprocuradores que determine la Ley. Su designación, será de una terna que el Ejecutivo presente al Senado de la República. Durará en el cargo un año, termino al cual podrá ser ratificado o separado del mismo, pudiendo ser ratificado indefinidamente por este procedimiento. Podrá ser removido por causas graves que determine el Consejo de la Judicatura y si procediera sujetarlo a proceso penal. Los requisitos para ser nombrado Procurador General de la República son: Ser mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional y antigüedad mínima de diez años de haberle sido expedido como Licenciado en Derecho; tener destacada participación en las Ciencias Penales; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso o culposo calificado como grave por la Ley.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución de los delitos del orden Federal, buscando y presentando los elementos de prueba que acrediten la probable responsabilidad de los inculcados; solicitar las correspondientes ordenes de aprehensión y 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 los negocios que la ley determine; vigilar el cumplimiento estricto de la constitucionalidad y aplicación de la Ley.

El Procurador intervendrá personalmente en todas las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional.

El Procurador o cualquiera de sus agentes serán los responsables de toda falta u omisión en que incurran con motivo de sus funciones.

Para hacer una somera consideración de lo anterior podemos manifestar que: Reconocemos la necesidad de que la Ley regule las atribuciones y competencia del



Los delitos pueden ser considerados desde el punto de vista de las penas a que se hacen pasibles los delincuentes, actualmente se consagra la facultad o potestad represiva del Estado, esto es, el derecho subjetivo a punir; siendo este último también un titular de la pretensión jurídica que habrá de hacerse valer ante el órgano jurisdiccional. El Código penal en cierta forma señala una acción privada, por tanto nos atrevemos a considerarla como una función pretensión (un *jus persecuendi*), que ha sido creada a favor de un individuo en particular y no a favor del propio Estado quien en estricto derecho tiene la obligación de administrar la justicia y no el derecho subjetivo de punir.<sup>107</sup>

El Juez (como integrante del Poder Judicial), juzgará cuando las partes se presenten y como el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, si decide no ejercitar la acción ¿acaso no prejuzga?. El poder deber de ejercitar la jurisdicción penal que habrá de recaer en un pronunciamiento del juez respecto a la pretensión represiva deberá ser en definitiva una responsabilidad del Estado en virtud del interés particular que se persigue al requerir la intervención del propio Estado para resolver el conflicto que se pone a su consideración. Pertenecer a un Poder o a otro es algo considerado como relativo, sin embargo, en nuestros tiempos, no es posible concebir a una Institución ajena a cualquier poder (al Ejecutivo o al Judicial); lo que importa es la voluntad que converge con el interés puro y llano de buscar la objetividad en la justicia; salvo la mejor opinión del lector, la libertad de monopolizar la acción penal, unida a la facultad administrativa y las sanciones que el propio Ejecutivo, aplica a los servidores públicos de la Institución en el citado Poder implican un perjuicio en la credibilidad de su actuación. En materia penal se acepta la competencia y supremacía que el Poder Judicial ejerce por disposición del artículo 21 constitucional, para que impugne el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal.

---

<sup>107</sup> .- En: Vélez Maricónde, Alfredo. et. al. Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal; Edit. por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal; México 1960. pp. 759 a 763.

hayan adquirido compromisos con otro Estado estarán los del procurador, ministros y magistrados del Poder Judicial, Directivos del IFE y de organismos descentralizados, del sector de seguridad social y de las fuerzas armadas, entre otros.”<sup>108</sup> Creemos que los problemas internos sólo le debe de interesar a los nacionales y no a los mexicanos que adquieren compromisos; de hecho lamentamos no poder agregar esta reforma al presente trabajo ya que como una tentativa de fecha para la entrada en vigor de las reformas se señala el 20 de marzo de 1998 por tanto sólo las observaremos en su momento; la edad, título, buena reputación y amplia experiencia en la Ciencias Penales, reafirman la convicción y seguridad jurídica, calidad moral y conocimientos jurídicos como representante de la sociedad.

Las facultades son las mismas, sólo se busca la independencia de intereses que habrá de perseguir tanto el Procurador como sus agentes en la observación de la constitucionalidad, aplicación exacta de la ley y de las penas, investigación y persecución de los delitos del orden federal y controversias a que la ley le otorgue competencia; y la responsabilidad en que incurran por sus faltas u omisiones.

En tanto que para el Consejo Jurídico del Gobierno Federal:

La Ley Organizará al Consejo Jurídico del Gobierno Federal como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo. Tendrá un titular al que se le denominará: “consejero Jurídico”, cuyos requisitos serán los mismos que para ser Secretario de Despacho, cuyo nombramiento y remoción se ejercerá libremente por el Ejecutivo Federal.

Le incumbe, representar a la federación en los juicios en que esta sea parte; intervenir en los casos de Diplomáticos y Cónsules Generales; asesorar al Gobierno Federal y en consecuencia, será el jefe de los departamentos jurídicos de cada dependencia administrativa; y las demás que le

---

<sup>108</sup>.- En: El Universal “El gran diario de México”, Presidente y Director General Lic. Juan Francisco Ealy Ortiz. Primera Sección, Número 29, 201; año LXXXI; Tomo CCCXXII. pp. 9

determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con carácter de personales y no delegables

Creemos en la convicción de que el Ejecutivo Federal le otorgue atribuciones que crea convenientes, ya que se encargará de intervenir cuando proceda, en su nombre y representación. Por tanto, sólo a él le corresponde con la más amplia libertad nombrar al más capaz con las características personales, educativas y morales, que crea convenientes, ya que habrá como dije antes, de intervenir cuando el interés de la buena administración se vea en juego y en caso de que lo considere como no apto, lo removerá al momento que lo crea conveniente.

## CONCLUSIONES

Primera.- La Constitución Política es el conjunto de leyes y usos de la sociedad, describe un principio límite, sobre el cual no se gesta, precepto alguno de superior jerarquía.

Segunda.- La Teoría de la división de poderes, señala una limitación a las atribuciones conferidas a los órganos del Estado, permitiéndose en nuestra ley suprema la colaboración de funciones entre los Poderes Federales.

Tercera.- Del periodo precolonial, la Nueva España y hasta antes del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916, la función de investigar los delitos se realizaba por conducto del Juez.

Cuarta.- Con el Ministerio Público, se suprime la facultad para perseguir e investigar los delitos (que se ejercía por el juez), por lo que los Legisladores de 1916, siguiendo los lineamientos que le plantea el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, la ubican no sólo como órgano del Ejecutivo Federal, sino también como autoridad administrativa.

Quinta.- Las atribuciones que se depositan al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República, pueden ser ubicadas tomando en cuenta la división de poderes, dando como resultado que estas adoptan el principio de colaboración (que cierta parte de la doctrina señala como antagónicas a su naturaleza como representante de la sociedad); tomando en consideración de que el Ministerio Público, no crea las leyes (función legislativa), ni juzga a nadie (función judicial)..

Sexta.- La designación del Procurador General de la República, se realiza por conducto del Presidente de la República (con ratificación del Senado), y es destituido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

Séptima.- El Ministerio Público de la Federación es un trabajador de confianza por tanto podrá ser removido mediante procedimiento administrativo, que se instaura con motivo de no haber cumplido con sus obligaciones, por incurrir en responsabilidades o en alguna de las prohibiciones que tiene como agente del Ministerio Público. La resolución podrá recaer en una de las sanciones disciplinarias o en la remoción del cargo como servidor público.

Octava.- Algunos autores se inclinan a favor de que la existencia del poder Judicial se debe a razones históricas y niegan su plano material; ya que interpretan la ley al aplicarla, y esto, forma parte en general de ejecutar las leyes.

Novena.- La jurisdicción es una función o actividad declarativa de situaciones individuales que convergen en ella, implicando el derecho subjetivo que tiene el estado para castigar. El acto jurisdiccional como objeto implica la decisión que se toma de una discusión que se pone a consideración del órgano jurisdiccional que derivan de la ley, por lo que el jus-dicere implica al acto jurisdiccional, tomando su nacimiento la violación a los preceptos legales. La estructura es vista como un silogismo formado por una premisa mayor (precepto legal), una premisa menor (la conducta positiva o negativa) y una conclusión (la sanción legal). Como fin implica el aseguramiento del orden jurídico mediante la tutela en la toma de decisiones, al aplicar la ley al caso concreto, manteniendo el orden público e impartiendo justicia al crear situaciones jurídicas concretas.

Décima.- El acto Administrativo es sinónimo de la actividad administrativa e implica resoluciones, pronunciamientos, acciones o hechos positivos de derecho público o privado, por oposición al acto legislativo o judicial. Puede ser de contenido muy variado que implica cualquier declaración de la voluntad, juicio o conocimiento, cumplida por la autoridad

administrativa. Al manifestar su voluntad expresa su unilateralidad con la que exterioriza su potestad soberana produciendo consecuencias de derecho.

Undécima.- Los elementos del Acto administrativo son: Sujetos (activo y pasivo), manifestación de la voluntad, el objeto directo e indirecto, la forma, las modalidades y requisitos; así como el mérito y la oportunidad.

Duodécima.- Los actos no administrativos son: los actos de gobierno en sentido amplio (inexistentes en México), los actos legislativos y jurisdiccionales que realiza formalmente el Ejecutivo, los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho, la coacción administrativa. Dentro de estos mismos existen dos supuestos en los que los autores no se ponen de acuerdo: los reglamentos y los actos de administración sometidos a derecho privado.

Decimotercera.- El artículo 90 Constitucional no hace referencia a la Procuraduría General de la República como una Institución administrativa; esta disposición da vida jurídica a la administración pública centralizada, que anteriormente señalaba que la Institución en estudio se consideraba como una dependencia centralizada (actualmente derogada), y nunca ha formado parte de la administración pública paraestatal.

Decimocuarta.- La función de Consejero jurídico del Gobierno Federal, presuponía la necesaria adhesión al Ejecutivo Federal ya que promovía reformas legales para la exacta observancia de la Constitución, participaba en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, emitía propuestas para el mejoramiento de la Procuración de Justicia y opinaba sobre la Constitucionalidad de proyecto de ley que envíe el Presidente para su estudio, opinión jurídica sobre asuntos que le solicite el Presidente o alguna dependencia de la administración pública federal y asuntos técnicos jurídicos que el presidente trate en asuntos de administración. Derogada el 28 de diciembre de 1994

Decimoquinta.- Tratando de hacer un estudio ecléctico de la opinión de los principales exponentes en relación de nuestro tema en cuestión podemos considerar que a pesar de los pronunciamientos que existen a favor de la libertad que otorga el Ejecutivo Federal a las atribuciones que desempeña el Procurador General de la República, nos encontramos ante las disposiciones que el Congreso de la Unión le otorga (mediante el acto legislativo), considerándolas como antagónicas y subordinadas al Ejecutivo Federal desvirtuando la seguridad jurídica que encierra la libertad técnica de actuación. El deber primordial del Estado, se traduce en la necesidad de administrar la justicia, por tanto, el jus persequendi no deberá regresar al derecho primitivo, deberá de dejarse en manos del Poder Judicial (como autoridad), mediante la creación de órganos que sean especializados en la persecución e investigación de los delitos del orden federal, no debemos olvidar que durante los últimos ochenta años, el poder Ejecutivo absorbe la facultad persecutoria y el ministerio Público se rige por los principios de oportunidad en la averiguación Previa dejando el de legalidad a un lado. No creo en la facultad persecutoria que se le confiere al juez, porque implica una desviación en la libertad de juzgar, pero si creo en un órgano desconcentrado, autónomo e independiente en sus funciones del Poder Judicial que represente los intereses de la sociedad, los agraviados por la comisión de un delito y a los ofendidos. La representación de la Federación deberá de quedar en manos del sistema, ya que no es la sociedad la que se ve lacerada con la comisión de un delito, sino la propia autoridad administrativa en otras palabras la propia autoridad ejecutiva, cuyos funcionarios deberán por sentido común, tener tanto conocimiento en sus actos, como la inexperiencia que poseen los ciudadanos comunes en los procesos legales.

Decimosexta.- El deber del Estado de administrar la justicia esta por encima al derecho de perseguir los delitos, lo que se traduce como una función-pretención que habrá de depositarse en un órgano independiente desde el punto de vista formal de los tres poderes para que tenga la más amplia libertad de investigar y perseguir los delitos.

Decimoséptima.- Finalmente aceptamos que la Procuraduría General de la República, pueda ser una Institución ubicada formalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal (de acuerdo con la ley Orgánica de la Institución), pero nos inclinamos por la negación de que la función sea administrativa; ya que su intervención radica primordialmente atribuciones del Poder Judicial (como función), por tanto podemos decir que actualmente su intervención implica un acto no administrativo. Cuando se decida suprimir el desdoblamiento de atribuciones que le han sido conferidas, quedará al descubierto su ubicación como dependencia del Poder Judicial.



## BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1993 995 pp.

\_\_\_\_\_ *Teoría General de Derecho Administrativo*. 12a. ed.; Edit. Porrúa S.A. México 1995 903 pp.

Alcala-Zamora y Castillo, Niceto. *Derecho Procesal Mexicano*. 2 Ts., Edit. Porrúa, México 1996. 638 pp.

Barreto Rangel, Gustavo. et.al. *Obra Jurídica Mexicana*. 5 Ts.; Edit. Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, México 1988. 5429 pp.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1993. 1048 pp.

\_\_\_\_\_ *Garantías Individuales*. 27a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995

Cabrera, Luis. et.al. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*. 2a. ed.; Edit. ediciones Botas-México 1963. 98 pp.

Canasí, José. *Derecho Administrativo*. Edit. Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina 1984. 428 pp.

Carneluti, Francisco. *Sistema de Derecho Procesal Civil*. 2 Ts., trad. por Niceto Alcala-Zamora y Castillo et.al.; Edit. Orlando Cardenas Editores, México 1984. 733 pp.

Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 4a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. 607 pp.

\_\_\_\_\_ *La Constitución Mexicana de 1917*. 8a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. 317 pp.

Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones*. 8a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994.

- \_\_\_\_\_ *La Procuración de la Justicia Federal*. Edit. Porrúa S.A., México 1993. 258 pp.
- Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 15a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. 876 pp.
- Cruz Burguete Carlos. et.al. *Manual del Juicio de Amparo*. 2a. ed., 3a. reimpresión; Edit. Themis, México 1996. 555 pp.
- Cueva, Mario de la. *Teoría de la Constitución*. Edit. Porrúa S.A., México 1982. 285 pp.
- Díaz Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Edit. Porrúa S.A., México 1975 446 pp.
- Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. 2 Ts., 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1984. 824 pp.
- Fix Zamudio, Hector. *Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España*. Edit. UNAM, México 1979. 529 pp.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. 506 pp.
- García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 41a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1990. 444 pp.
- Góngora Pimentel, Genaro. et.al. *Ley de Amparo*, 2 Ts., Edit. Porrúa S.A., México 1995. 1742 pp.
- Hernandez, Octavio A. *Curso de Amparo*. 2a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1983. 424 pp.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. 2a. ed.; Edit. Jus-México, México 1990. 322 pp.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. 4a. ed.; trad. por Luis Legaz, Edit. Colofón S.A., México 1994. 150 pp.
- Linares Quintana, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. 2a ed.; Edit. Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1978. 503 pp.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. *Estudios de Derecho Constitucional*. 3a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1986. 307 pp.
- María Diez, Manuel. *El Acto Administrativo*. 2a. ed.; Edit. Tipográfica Aditorial Argentina S.A., Buenos Aires Argentina 1961. 560 pp.
- Martínez Garza, Valdemar. *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*. Edit. Porrúa S.A., México 1994. 347 pp.

- Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Derecho Precolonial*. 6a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1992. 165 pp.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional*. 7a. ed. Edit. Pax-México Librería Carlos Cesarman S.A., México 1983. 647 pp.
- Oliviera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1988. 231 pp.
- Palavicini, Felix F. *Historia de la Constitución de 1917*. 2 Ts. ; Edit. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México 1980
- Polo Bernal, Efraín. *El Juicio de Amparo contra Leyes*. Edit. Porrúa S.A.; México 1991. 550 pp.
- Ríos Vázquez, Rodolfo. *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional*. Edit. Jus-México, México 1991. 99 pp.
- Rosseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. 9a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1992. 92 pp.
- Rubianes, Carlos J. *Manual de Derecho Procesal Penal*. 4 Ts., 6a. reimpresión; Edit. Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina 1985. 846 pp.
- Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 15a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. 741 pp.
- Secondat, Carlos Luis de. *Del Espíritu de las Leyes*. Trad. Por Nicolas Estevanez. Edit. Porrúa S.A., México 1982. 452 pp.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, primer curso. 16a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1994. 897 pp.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 2a ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995. 603 pp.
- \_\_\_\_\_ *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. 6a. ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1991. 1156 pp.
- Trigueros Gaisman, Laura. et.al. *Diccionario Jurídico Harla de Derecho Constitucional*. V. 2; Edit. Harla, México 1995. 99 pp.
- Urzúa Ramírez, Carlos F. *Requisitos del Acto Administrativo*. Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1971. 112 pp.

## **LEGISLACIÓN VIGENTE.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 117 ed.; Edit. Porrúa S.A de C.V., México 1997.

Código Federal de Procedimientos Penales; Edit. SISTA S.A. DE C.V., México 1997.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, 57a. ed; Edit., Porrúa S.A. de C.V., México 1997.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales; 4a. ed.; Edit. Pac México S.A. de C.V.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ver en Ley Federal de Procedimientos Penales 51a, de.; Edit. Porrúa S.A. de C.V., México 1996

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Edit. SISTA S.A. de C.V., México 1997

Ley Federal de Procedimientos Administrativo; Edit. SISTA S.A. de C.V., México 1997

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, 35a. ed.; Edit. Porrúa S.A. de C.V., México 1997

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. SISTA S.A. de C.V., México 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Edit. Procuraduría General de la República. México 1996.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4a. ed.; Edit, Pac S.A. de C.V.; México 1997.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.. En: Legislación Penal Federal; Edit. O.G.S. Editores S.A. de C.V., México 1995.

Ley Sobre la celebración de Tratados, 34 ed; Edit. Porrúa S.A. de C.V.; México 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Edit. Procuraduría General de la República. México 1996.

Acuerdo A/006/92 del C. Procurador General de la República, que determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal, en relación a los casos en que se resuelva el no ejercicio de la Acción Penal, en las averiguaciones Previas a su cargo. Del 31 de Marzo de 1992.

Acuerdo A / 007 / 92 del C. Procurador General de la República , que determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federales, respecto a los asuntos en que consulten la reserva de las averiguaciones Previas a su cargo. Del día 31 de marzo de 1992, Ver en `Acuerdos de la Procuraduría General de la República; Edit. Procuraduría General de la República, México 1994.

### **LEGISLACIÓN DEROGADA.**

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán 22 de octubre de 1814, Edit. Imprenta Nacional.

Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, 19 de Marzo de 1812, imprenta Real.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, Publicada por el Bando Nacional; Imprenta de J.M. Lara.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, Imprenta de Ignacio Cumplido.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; En el Código Federal de Procedimientos Penales; 50 ed.; Edit. Porrúa S.A., México 1995

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 29a. ed.; Edit. Porrúa S.A, México 1994.

Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Edit. Procuraduría General de la República, México 1991.

### **OTRAS FUENTES.**

### **ENCICLOPEDIAS.**

Enciclopedia Jurídica Omeba. 29 tomos. Edit. Driskill S.A., Buenos Aires Argentina 1979.

Enciclopedia Universal Ilustrada, 57 tomos, Edit. Espaza-Calpe S.A., Madrid España 1979.

Nueva Enciclopedia Universal; 25 Tomos, Edit. Carroggio S.A.; España 1994.

### **HEMEROGRAFÍA**

El Universal. El Gran Diario de México, Dir. Gral. Lic. Juan Francisco Ealy Ortiz. Publicación diaria.

### **OTRAS FUENTES.**

Congreso Constituyente de 1916-1917. Diario de Debates. 2 tomos.; Edit. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación. México 1960.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones; 9 tomos; XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México 1967.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Doc. : 108 / LVI / 95; (I.P.O. Año II).

Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal; Editado por El Instituto Mexicano de Derecho Procesal. México 1960. 689 pp.