



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

DERECHO

LA DESIGNACION DEL PROCURADOR GENERAL DE  
JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO DEBE SER POR  
ELECCION DIRECTA O INDIRECTA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:  
MARCOS GOMEZ GARCIA

ASESOR: LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ





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.



## D I O S A T H E M I S .

De acuerdo con la mitología Griega, Themis fué madre de tres hijas: Equidad, Ley y Paz. A través de los tiempos históricos de los pueblos occidentales, la justicia ha sido simbolizada por medio de diferentes figuras. Aulo Gellio nos dice que: originalmente era representada por un joven de aspecto vivo y temible, de mirada penetrante con algo de tristeza y dignidad, pero sin caer en lo bajo y áspero. Zoega describe la imagen de Themis con un casco, un escudo y el cuerno de la abundancia, símbolo de la prosperidad que concede a los pueblos que la honran y con la balanza expresa la acción equitativa y reflexiva de la justicia. Con este último emblema y la venca en los ojos ha caracterizado la Diosa de la Justicia.

La justicia es el Ideal que Orienta a la esperanza y al equilibrio emocional del Hombre que vive en Sociedad, es sentimiento que conduce a la Paz y a la Igualdad, su practica es la equidad que se simboliza con la balanza sostenida por la Diosa THEMIS, para su aplicación se requiere del Poder, inteligencia y voluntad de hombres sabios y prudentes denominados Jusfilósofos.

La genialidad del pueblo griego ubica a la Justicia entre lo divino y lo humano, como la virtud personificada de una hermosa figura representada por la Diosa -- THEMIS, expresión consagrada por el sentimiento religioso de la norma bajo la cual reina la paz entre los hombres.

Se dio forma escultural al Símbolo de la Justicia frente al recinto Central de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO Y A LA  
E.K.E.F. ACATLAN, EN DONDE  
TUVE LA OPORTUNIDAD DE--  
FORMARME COMO PROFESIONISTA  
EN LA LICENCIATURA DE--  
DERECHO

AL LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ  
POR SU APOYO EN LA ELABORACION--  
DE LA PRESENTE TESIS PROFESIONAL

G R A C I A S .

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO Y A LA  
E.N.E.P. ACATLAN, EN DONDE  
TUVE LA OPORTUNIDAD DE--  
FORMARME COMO PROFESIONIS  
TA EN LA LICENCIATURA DE--  
DERECHO

AL LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ  
POR SU APOYO EN LA ELABORACION--  
DE LA PRESENTE TESIS PROFESIONAL

G R A C I A S .

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

---

---

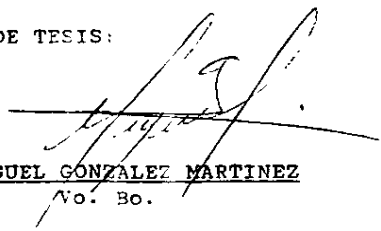
---

LA DESIGNACION DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO  
DE MEXICO DEBE SER POR ELECCION DIRECTA O INDIRECTA

ALUMNO: MARCOS GOMEZ GARCIA

NUMERO DE CUENTA 8057366-3

ASESOR DE TESIS:



LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ

Vo. Bo.

Acatlán. Edo. de México, a 27 de Enero de 1997.

LA DESIGNACION DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE  
MEXICO DEBE SER POR ELECCION DIRECTA O INDIRECTA

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO  
LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1.1.- El Estado Federal. ....       | 5  |
| 1.2.- Forma de Gobierno Local. .... | 9  |
| 1.3.- Poder Legislativo. ....       | 17 |
| 1.4.- Poder Judicial. ....          | 21 |
| 1.5.- Poder Ejecutivo. ....         | 28 |

CAPITULO SEGUNDO  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES  
EN EL ESTADO DE MEXICO

|  |    |
|--|----|
| 2.1.- Facultades Legislativas. ....  | 31 |
| 2.2.- Facultades Administrativas. ....   | 38 |
| 2.3.- Facultades Jurisdiccionales. ....  | 41 |
| 2.4.- Las Secretarías de Estado. ....  | 45 |
| 2.5.- El Procurador General de Justicia<br>y el Ministerio Público en el<br>Estado de México. .... | 47 |



CAPITULO TERCERO  
ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO EN  
EL ESTADO DE MEXICO

|   |    |
|---|----|
| 3.1.- Elementos de influencia en el Ministerio Público del estado de México. .... | 50 |
| 3.1.1.- Legislación Española. ....  | 50 |
| 3.1.2.- Legislación Francesa. ....  | 56 |
| 3.1.3.- Constitución Federal de 1917. ....  | 61 |
| 3.2.- El Ministerio Público en la Colonia. ....                                   | 64 |
| 3.3.- El Ministerio Público en la Epoca Independiente. ....                       | 68 |
| 3.4.- El Ministerio Público en la Constitución Federal de 1917. ....              | 75 |
| 3.5.- El Ministerio Público en la Constitución del Estado de México de 1917. .... | 78 |
| 3.6.- El Ministerio Público en la Epoca Contemporánea. ....                       | 80 |

CAPITULO CUARTO  
PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACION DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN EL ESTADO DE -  
MEXICO

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 4.1.- Unico o Jerárquico. .... | 86 |
| 4.2.- Indivisible. ....        | 90 |
| 4.3.- Irrecusable. ....        | 93 |
| 4.4.- Irresponsable. ....      | 96 |
| 4.5.- Independiente. ....      | 98 |

**CAPITULO QUINTO**  
**ATRIBUCIONES Y NOMBRAMIENTO DEL MINISTERIO**  
**PUBLICO EN EL ESTADO DE MEXICO**

|   |     |
|---|-----|
| 5.1.- Atribuciones del Ministerio Público<br>en el Estado de México. ....                                       | 101 |
| 5.2.- Nombramiento del Procurador General de Justicia<br>por el Gobernador del Estado de México. ....           | 107 |
| 5.3.- Propuesta de elección del Procurador General<br>de Justicia del Estado de México. ....                    | 110 |
| 5.3.1.- Por Elección Directa. ....  | 116 |
| 5.3.2.- Por Elección Indirecta. ....  | 118 |
| 5.4.- Propuesta para que el Gobernador del Estado<br>de México, nombre al Abogado General del Es-<br>tado. .... | 119 |
| <br>  |     |
| CONCLUSIONES. ....  | 123 |
| <br>  |     |
| BIBLIOGRAFIA. ....  | 127 |

## INTRODUCCION

Estamos conscientes que la resolución de los problemas de la administración de justicia en el Estado de México es demasiado di fícil y compleja, ya que resulta necesario sortear muchas y varia das dificultades para alcanzarla en plenitud. Sin pretender enun-  
ciar en forma exhaustiva la serie de factores que intervienen en la cuestión, pensemos en algunos de ellos: una moderna y ágil com posición, organización y funcionamiento del Poder Judicial; la ca lidad ética y los conocimientos técnicos jurídicos que deben po-  
seer los servidores públicos de la Procuraduría General de Justi-  
cia del Estado; la indispensable superación y especialización de los estudios profesionales y de postgrado en materia jurídica pe-  
nal, etc.

De entre esta amplia enumeración hemos escogido hacer refe-  
rencias y algunos apuntamientos acerca de la "independencia" de -  
los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia -  
del Estado y presentar una propuesta de reforma a la legislación  
penal correspondiente así como a la Constitución Estatal, a efec-  
to de mejorar la administración de justicia, pues de llevarse a -  
su plena realización nuestra propuesta, el Procurador y toda la -  
Institución del Ministerio Público en el Estado, serán plenamente  
"independientes", es decir, tendrán libertad y autonomía al reali-  
zar sus funciones y se evitará de esta manera la viciada práctica

de someterse a recomendaciones del Gobernador del Estado o de algunos de sus colaboradores a efecto de actuar en determinado sentido al ejercitar la acción penal. Terminar con esta viciada conducta es el objetivo de nuestra presente investigación la cual - se encuentra estructurada en la siguiente forma:

En el Capítulo Primero, analizo lo relativo a la División - de Poderes que se establece en la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos, me refiero al significado del Estado - Federal, estudio brevemente los conceptos de Poder Legislativo, - Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

En el Capítulo Segundo, el objeto de estudio son las facultades constitucionales de los Poderes en el Estado Libre y Soberano de México. Al efecto, me refiero a las facultades legislativas, las facultades administrativas, las facultades jurisdiccionales. Hablo sobre las llamadas Secretarías auxiliares del Gobernador del Estado y, finalmente hago alusión al Procurador General de Justicia en el Estado.

En el Capítulo Tercero, el objeto de estudio son los antecedentes del Ministerio Público en el Estado de México, para llegar a buen fin, empiezo hablando sobre los elementos que han servido de influencia tales como: la legislación española, la legislación francesa y la Constitución Federal de 1917. Asimismo, trato sobre el Ministerio Público en la Colonia, en la época independiente, hasta llegar a la época contemporánea.

En el Capítulo Cuarto, estudio los principios que rigen la actuación del Ministerio Público en el Estado de México siendo los siguientes: Unico, también llamado jerárquico, es el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador General de Justicia en el Estado. Indivisible, consiste en que los Agentes del Ministerio Público que intervienen en asuntos de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la Institución. Irrecusable, esta es una prerrogativa acordada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Irresponsable, significa que el Ministerio Público, en dicha concepción, no incurre en responsabilidad. Independiente, significa que debe ser autónomo y no obedecer consignas de superiores jerárquicos.

En el Quinto Capítulo, escribo acerca de las atribuciones del Ministerio Público en el Estado de México, su nombramiento por el titular del Poder Ejecutivo Federal y, formulo una propuesta para que el Procurador General de Justicia en el Estado sea elegido mediante la elección directa o por elección indirecta. Asimismo, formulo una propuesta más, a efecto de que el Gobernador del Estado, nombre al Abogado General del Estado, al cual podrá remover libremente. Esto se hace necesario porque éste abogado si deberá ser dependiente del Gobernador y además será su consejero jurídico y lo representará como titular del Ejecutivo Local cuando sea motivo de denuncia. A diferencia del Procurador que en mi concepto no debe guardar lealtad ni dependencia hacia el Gobernador del Estado.

CAPITULO PRIMERO  
LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 1.1.- El Estado Federal
- 1.2.- Forma de Gobierno Local
- 1.3.- Poder Legislativo
- 1.4.- Poder Judicial
- 1.5.- Poder Ejecutivo

### 1.1.- El Estado Federal

La parte orgánica de toda Constitución Política es aquella - que establece la forma que adopta el Estado para gobernarse, que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquéllos. Por esa razón, en el presente inciso abordaré el estudio de la forma de organización o forma de gobierno del Estado mexicano. El artículo 40 de la Constitución Federal es el más importante de la parte orgánica y, uno de los más trascendentales de todo el texto, el cual a la letra dice:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". (1)

Se denomina "forma de gobierno" al cuádruple sistema que quedó plasmado en el artículo citado, y que significan lo siguiente:

a).- Republicano.- El origen etimológico de la noción "República" es latino y significa la cosa pública, en oposición a las cuestiones privadas. Es aquella forma de gobierno en que el titular del órgano Ejecutivo del Estado es de duración temporal y sin

---

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 116a. Edición. México. 1996. pág. 43.

derecho a transmitir su encargo, por propia decisión, a la persona que le suceda. En otras palabras se puede decir que, un Estado es una República si se reúnen dos condiciones:

- 1.- Que haya renovación periódica del titular del Poder Ejecutivo, y
- 2.- Que esta renovación sea hecha por elección popular.

El complemento del sistema republicano mexicano es la característica de ser presidencial; el nuestro es un sistema republicano presidencial porque la titularidad del Poder Ejecutivo recae en un Presidente de la República.

b).- Democrático, en la historia del pensamiento político - la democracia es, tal vez, el concepto de mayor contenido y una noción política esencial. El concepto de la democracia está ligado a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan. La democracia supone en toda forma de gobierno la existencia de cuando menos, dos condiciones:

- 1.- Que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad en tanto voluntad general, reflejen la voluntad de los más y no de los menos;

- 2.- Que todos los nacionales sean iguales ante la Ley.



Si aceptamos que la democracia significa, desde los tiempos clásicos, el gobierno del pueblo; y que la moderna definición de Abraham Lincoln de un gobierno democrático como aquel que es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, aceptamos también que go bierno democrático es aquél en el que se impone la voluntad gene ral del pueblo. Por lo tanto se trata de un autogobierno, de au-<sup>(2)</sup>tosujeción, de autolimitación o autodominación del pueblo.

El segundo elemento de la democracia radica en considerar - iguales a las personas que integran el pueblo del Estado. Sólo - cuando los individuos sean iguales pueden participar por igual - en la formación de la voluntad general de un Estado. Los extran- jeros, es decir, los individuos que no son nacionales de un Esta do no pueden, participar en la formación de la voluntad general de ese Estado; la consecuencia de esa igualdad que conceptúa - equivalentes a los nacionales es una fórmula de sufragio univer- sal.

c).- Representativa, la Constitución liga el concepto de re presentatividad con el de República, la Democracia Representati va es una Democracia Indirecta. Ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de - que el mismo pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo re presenten y que en su nombre tomen las decisiones que requiere -

(2) BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. - Editorial Porrúa. 9a. Edición. México. 1994. pág. 511a.

el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público. Al respecto, el artículo 51 de la Constitución Federal dispone:

"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente". (3)

La lectura cuidadosa de este artículo pone de relieve que los diputados no representan sólo a los electores de su circunscripción territorial, sino a toda la nación. A esta idea se le ha llamado la teoría clásica del mandato representativo.

d).- Federal, recordemos que el artículo 40 ya citado, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios que la propia Constitución señala. El sistema federal mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el Federal, el Estatal y el Municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la administración Pública, en correspondencia con aquéllos.

En resumen, la forma de gobierno adoptada por el Estado mexicano es el de una República, Democrática, Representativa y Federal.

---

(3) Constitución Política. obra citada. pág. 49.

## 1.2.- Forma de Gobierno Local

Los Estados Federados en un Estado Federal se definen por los siguientes elementos esenciales:

1.1.- La independencia de los órganos estatales.- De conformidad con el artículo 116, fracción I, párrafos primero y segundo, los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seise años; y su elección así como de las legislaturas locales será directa y en lo establecido en las leyes electorales respectivas.

1.1.1.- La autonomía de competencias en materia constitucional. Tiene su fundamento en el artículo 41 de la Constitución Federal y al efecto menciona que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en lo establecido por la Constitución Federal y la Constitución Local respectiva, las cuales no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

1.1.2.- La autonomía de competencias en materia legislativa. Establecida en la fracción I, del artículo 121 que ordena la vigencia y el efecto de las leyes en el propio Estado, y no serán obligatorias fuera de él.

1.1.3 - La existencia de recursos fiscales propios.- Siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal, son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

1.1.4 - La autonomía de competencias en materia administrativa y presupuestal.- Recordemos que de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Federal, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, - compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Carta Magna. Ahora bien, la expresión mínima de esta soberanía interior de los Estados miembros - es incuestionablemente, su derecho a conducir su administración financiera y operativa independiente, aun cuando ello no esté explícitamente enunciado por la Constitución.

1.2.- El reparto de competencias entre los Estados y los Poderes Federales.- De acuerdo con los principios del Federalismo, los Estados Federados pierden, al agruparse, su soberanía exterior, así como ciertas competencias interiores en beneficio de los Poderes Federales, pero conservan para sí las atribuciones no cedidas. Es por ello que el reparto de éstas entre los dos ámbitos es una de las características del Federalismo.

En México este reparto se hace, conforme a la Constitución vigente, según el siguiente método:

1.2.1.- Las competencias exclusivas de los Poderes Federales.- Estas competencias de los Poderes Federales son mencionadas en su mayoría en el artículo 73 de la Constitución Federal: crear y sostener las fuerzas armadas; declarar la guerra; acuñar moneda; fijar el valor del peso mexicano; conducir las relaciones diplomáticas; reglamentar y controlar los asuntos de migración; ejercer la soberanía nacional sobre las islas, etc. Tenemos pues en nuestro Derecho Constitucional un sistema que encierra los poderes federales en una zona de acción o contorno definidos: las competencias explícitas. Asimismo, el artículo 73 en su fracción XXX consigna las competencias llamadas implícitas, - pues faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes necesarias a efecto de dar cumplimiento a las facultades que la Constitución concede a los Poderes Federales. Las competencias implícitas pueden definirse como aquellas que el Poder Legislativo se dá a sí mismo o que concede a los otros Poderes Federales con el fin de permitir el ejercicio de ciertas competencias explícitas.

1.2.2.- Las competencias concurrentes.- El verbo concurrir expresa la idea de contribuir con otros a un mismo fin. Esa significación tienen también las llamadas competencias concurrentes, - pues se trata de señalar la convergencia en una misma materia de

las atribuciones de las autoridades federales y estatales. Las competencias concurrentes, como las implícitas, suponen una excepción al principio del reparto de competencias entre los dos ámbitos gubernamentales. Un número importante de funciones son ejercidas concurrentemente. Entre ellas cabe citar el relativo a la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. (artículo 73, fracción XXIX-c). El de dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa (artículo 73, fracción XXV). etc. (4)

1.2.3.- Las prohibiciones para los Estados.- Estas prohibiciones son regidas por los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal. En los términos de estos artículos está formalmente prohibido a los Estados concluir alianzas con potencias extranjeras; acuñar monedas o emitir timbres postales; gravar el comercio exterior. Contratar préstamos con gobiernos extranjeros; emitir títulos de deuda pública; posar tropas permanentes o navíos de guerra; hacer la guerra por ellos mismos a potencia extranjera; salvo en caso de invasión, etc.

---

(4) Constitución Política. obra citada. pág. 64.

1.2.4.- Las obligaciones de los Estados.- Además de las competencias concurrentes, la Constitución Federal establece varias obligaciones para los Estados. Es así que deben aceptar las demandas fundadas de extradición de criminales que les sean reclamadas por otras entidades o por gobierno extranjero (artículo 119). Por otra parte, los Gobernadores de los Estados están obligados a aceptar como válidos los registros judiciales utilizados por otros Estados (artículo 121). Igualmente deben reconocer las actas del estado civil, así como los títulos profesionales expedidos por otros Estados (artículo 121, fracciones IV y V).<sup>(5)</sup>

1.2.5.- El reparto de competencias en términos del artículo 124 de la Constitución federal.- El artículo 124 declara que las competencias que no son expresamente concedidas por la Constitución a los Poderes Federales son reservadas a los Estados.

1.3.- La intervención Federal en los Estados.- La Constitución Federal prevé algunos casos de intervención de las instancias federales en la vida interna de los Estados. Ello se debe a la imposibilidad de concebir a éstos como entidades totalmente aisladas al interior de la Federación. Enseguida comentaré brevemente las hipótesis de intervención.

1.3.1.- La intervención fundada en el artículo 29.- Este artículo indica las medidas excepcionales que puede tomar el Ejecu

---

(5) Constitución Política. obra citada. pág. 116.

tivo Federal en caso de una crisis grave. Dice textualmente:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos de Administración y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".(6)

Queda claro pues como el Gobierno Federal puede, bajo determinadas circunstancias, establecer un control directo de uno o varios Estados sobre la base de este artículo. El Presidente de la República no está obligado siquiera a consultar a las autoridades estatales. Se trata consecuentemente de una excepción clara al principio de la soberanía interior de los Estados establecido en el artículo 40 de la Constitución Federal.

1.3.2.- La intervención en términos del artículo 122 de la Constitución Federal.- Este artículo considera dos circunstancias de intervenciones. A saber: la obligación de los Poderes Fe

---

(6) Constitución Política. obra citada. pág. 38.



derales de proteger a los Estados contra toda intervención exterior y de socorrerlos, a su demanda, en caso de disturbios graves o de un levantamiento interior.

1.3.3.- La desaparición de poderes.- El artículo 76, fracción V indica que: "Son facultades exclusivas del Senado ..... Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarles un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".(7)

1.3.4.- Otras intervenciones.- Los Poderes Federales pueden también intervenir en los conflictos que oponen a los Poderes de los Estados. Si las diferencias son de orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver. Lo anterior, conforme al artículo 105 Constitucional que dice:

---

(7) Constitución Política. obra citada. pág. 69.

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".(8)

Si los conflictos son de naturaleza política, interviene el Senado, interviene de oficio si hay enfrentamientos armados; en los otros casos a petición de parte. Lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Federal.

De acuerdo al artículo 73, fracción IV, el Congreso de la Unión es competente para ratificar los acuerdos de los Estados en materia de límites territoriales.

Finalmente, los Tribunales Federales son competentes para resolver los conflictos que pueden oponer los Estados a los Poderes Centrales o viceversa, en los casos de invasión de sus competencias respectivas.

---

(8) Constitución Política. obra citada. pág. 91.

### 1.3.- Poder Legislativo

Desde su nacimiento la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, ha sido objeto de análisis crítico. Se ha señalado que la rígida y mecánica separación de los órganos que realizan las funciones del Estado, a pesar de quedar consagradas en un texto legal, no permite operar al Estado. Se ha dicho que la rigurosa separación de poderes es irrealizable, pues las autoridades del estado quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido si permanecieran encerradas dentro de una función de terminada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Los Poderes del Estado ejercen sus funciones con el propósito de alcanzar los fines o atribuciones del Estado; al hacerlo realizan múltiples actos que por su naturaleza dependen de varias funciones: la separación de Poderes en la práctica, no puede mantenerse rígidamente. (9)

En el sistema presidencial la titularidad del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, quien es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. Ni el Presidente ni los miembros de su gabinete, pertenecen al Poder Legislativo. La separación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo es completa. A pesar de ello, la frecuente vinculación política que existe (por la vía de los partidos políticos) entre la ma-

---

(9) BURGOA Orihuela, Ignacio. obra citada. pág. 577.

yoría que domina cada una de las Cámaras y el Partido Político a que pertenece el Presidente, que suele ser el mismo, tiende a - eliminar las confrontaciones entre ambos Poderes.

La Constitución Federal vigente dispone que el depositario del Poder Legislativo es un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso se reúne a partir del 10., de diciembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presentan y de la resolución de los asuntos que le corresponden constitucionalmente.

Los diputados son en número de trescientos diputados electos por mayoría relativa y doscientos diputados electos por representación proporcional (artículo 52 de la Constitución Federal)

Los senadores son en número de 128, dos por cada Estado y el Distrito Federal por mayoría relativa y uno por cada Estado y el Distrito Federal que será de minoría, los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. (artículo 56 de la Constitución Federal)

Entre las facultades del Congreso de la Unión, es decir --

que no son las únicas, entendiéndose necesaria la actuación conjunta, aunque sucesiva, de las dos Cámaras que lo integran son - las siguientes:

- Admitir nuevos Estados,
- Formar nuevos Estados, dentro de los límites de los existentes;
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados;
- Cambiar la residencia de los Poderes de la Unión.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal;
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir los impuestos;
- Establecer las bases que permitan al Ejecutivo Federal celebrar empréstitos;
- Impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado;
- Legislar en las materias de su competencia;
- Declarar la guerra;
- Levantar y sostener las instituciones armadas;
- Conceder licencia al presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo;
- Establecer contribuciones, impuestos y derechos, sobre materias expresamente definidas en la Constitución.
- Declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos, etc. (10)

---

(10) Constitución Política. obra citada. pág. 62.

En suma, en México la Constitución Federal establece que el supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Determina también que tales poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación. Las modalidades de la División de Poderes son la preeminencia de uno de ellos y la colaboración entre sí. La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes se dá por razones de carácter histórico, político, económico, presupuestal, de práctica constitucional y por la actividad política del país, pero que se complementa, por un marco de colaboración entre dichos Poderes sobre todo con el Legislativo; esto no es subordinación. Estamos entonces, frente a una preeminencia legitimada.

Ahora bien, por lo que hace al Estado de México encontramos que las disposiciones jurídicas que rigen su vida política y administrativa, son entre otras las siguientes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La Constitución Política del Estado;
- La Ley Electoral del Estado;
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado;
- La Legislación Fiscal del Estado;
- La Legislación civil del orden común;
- La Legislación Penal del orden común, etc.

Lo relativo al Poder Legislativo del Estado de México será analizado en el punto 2.1. del siguiente capítulo.

#### 1.4.- Poder Judicial

El Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de México en el año de 1996, en uso de las facultades que la confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas a diversos artículos de la Constitución Federal, después del correspondiente proceso legislativo, ésta Iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996; en lo relativo a nuestro tema el artículo 94, establece la forma en que se integra el Poder Judicial de la Federación. Dicha competencia se distribuye en la siguiente forma:

- 1.- Suprema Corte de Justicia;
- 2.- Tribunal Electoral;
- 3.- Tribunales Colegiados de Circuito;
- 4.- Tribunales Unitarios de Circuito;
- 5.- Juzgados de Distrito; y
- 6.- Consejo de la Judicatura Federal.<sup>(11)</sup>

1.- Suprema Corte de Justicia.- Se integra con once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no integra la Sala. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá cada año dos periodos de sesiones: el primero comenzará el primer día hábil del mes de ene--

(11) Constitución Política. obra citada. pág. 77.

ro y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

2.- Tribunal Electoral.- Establece el artículo 99 de la Carta Magna que el Tribunal Electoral será con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la Ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. <sup>(12)</sup>

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, de lo siguiente:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

---

(12) Constitución Política. obra citada. pág. 83.



- Las impugnaciones que se presenten sobre las elecciones para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;
- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en los dos casos anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan sobre los mismos, etc.

3.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Estos se integran con tres Magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal. Son competentes para conocer:

- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento;

- De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito o el Superior del Tribunal Responsable;
- Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma ley;
- Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito. Existen otras atribuciones, pero de acuerdo a nuestro objetivo sólo citaremos las que han quedado enunciadas.<sup>(13)</sup>

4.- Tribunales Unitarios de Circuito.- Estos se integran con un Magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto,; conocerán entre otros, de los siguientes asuntos:

- De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas.
- De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito;

---

(13) Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Editorial Porrúa, - 69a. Edición. México. 1996. pág. 197.

- Del recurso de denegada apelación; y otras cuestiones más.

5.- Juzgados de Distrito.- Estos se integran por un Juez, y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine - el presupuesto; entre sus atribuciones encontramos entre otras a las siguientes:

Los jueces federales penales conocerán:

- De los delitos del orden penal;
- De los procedimientos de extradición, salvo lo que se diga en los Tratados Internacionales.

Los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocerán:

- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;
- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, - contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa;
- De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial;
- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluído.

Los Jueces de Distrito Civiles conocerán:

- De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- De los juicios entre un Estado y uno o más vecinos de otra;
- De asuntos civiles relativos a miembros diplomáticos;
- De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;
- De las controversias ordinarias en que la Federación fuese parte, y
- De los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de la Ley de Amparo.<sup>(14)</sup>

(14) Ley Orgánica del Poder Judicial. obra citada. pág. 203.

6.- Consejo de la Judicatura Federal.- De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal; éste se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del Consejo, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán elegidos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Cabe señalar que los tres últimos deberán haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

El Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El primero resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces; así como de los demás asuntos que la Ley determine. A excepción del Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo. Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte.<sup>(15)</sup>

(15) Constitución Política. obra citada. pág. 87.

### 1.5.- Poder Ejecutivo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de termina que el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República, como se le llama comúnmente a este alto funcionario federal, es el titular de dicho Poder. El ejercicio de su poder sólo corresponde al Presidente, bien en forma directa o bien por sus representantes, por la vía de la delegación de facultades. El ejercicio del Poder Ejecutivo a través de una sola persona no impide que la administración Pública en conjunto sea parte de ese Poder. El titular del Poder Ejecutivo es una sola persona y por eso se dice que tiene carácter unipersonal. En otros sistemas de gobierno el ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un cuerpo colegiado. La historia política de México muestra variedad de organizar al Poder Ejecutivo, tales como las Juntas de Gobierno, las Constituciones federales de 1824 y de 1857 confiaron el Poder Ejecutivo a una sola persona.

En el sistema presidencial mexicano los miembros del gabinete no pertenecen al Poder Legislativo y son nombrados libremente por el titular del Poder Ejecutivo. En el sistema presidencial - Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son unipersonales y recaen

en el Presidente de la República. Tal es el caso de nuestro país. Cabe señalar que el gobierno presidencial tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica.

El artículo 82 de la Constitución Federal vigente establece los requisitos que un mexicano debe reunir para ser depositario del Poder Ejecutivo:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, con goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

- No estar en servicio activo, si pertenece al ejército, no ser Secretario o de Departamento administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador. No estar comprendido en las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Por lo que hace al Estado de México, observamos que el día 3 de enero de 1995, el Licenciado Emilio Chuayffet Chemor, titular del Poder Ejecutivo del Estado de México presentó ante la Legislatura del Estado la Iniciativa de reformas a la Constitución Local; después del proceso legislativo correspondiente, en el Capítulo tercero "Del Poder Ejecutivo" se dice que éste se deposita en un sólo individuo que es el Gobernador. Este tema será tratado en el inciso 2.2 del siguiente Capítulo.

CAPITULO SEGUNDO  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES  
EN EL ESTADO DE MEXICO

- 2.1 Facultades Legislativas
- 2.2.- Facultades Administrativas
- 2.3.- Facultades Jurisdiccionales
- 2.4.- Las Secretarías de Estado
- 2.5.- El Procurador General de Justicia  
Y el Ministerio Público en el -  
Estado de México



## 2.1.- Facultades Legislativas

El ciudadano Gobernador del Estado de México, Licenciado Emilio Chuayffet Chemor, sometió a la LII Legislatura del Estado la Iniciativa de reformas a la Constitución Local, esto sucedió el día 3 de enero de 1995, después del proceso legislativo correspondiente fue aprobada y publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado el día 27 de febrero de 1995, mediante Decreto número 72.

El Estado de México, según términos de su Constitución Política vigente, es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.

En lo referente a su régimen político, el Estado de México - adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular; y la soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo (artículos 30., y 40.,) quien la ejerce en su territorio por medio de los Poderes del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos del artículo 115 de la Constitución Federal.<sup>(16)</sup>

El gobierno del Estado de México, según el artículo 34 de la Constitución Local, establece que los poderes públicos del Estado constituyen el gobierno del mismo y son:

(16) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En: Revista IAPEM. Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, Estado de México, México. No. 27 Julio-Septiembre de 1955. pág. 213

- 1.- Legislativo;
- 2.- Ejecutivo; y
- 3.- Judicial.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes. Asimismo, se establece que nunca podrán reunirse dos o más Poderes del Estado en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso previsto por la fracción XI del artículo 6° de esta Constitución. (artículos 35 y 36 de la Constitución Local). La sede de los Poderes del Estado será la ciudad de Toluca de Lerdo.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, la Constitución Local lo regula en el Título Cuarto "Del Poder Público del Estado", Capítulo Segundo "Del Poder Legislativo", Sección Primera "De la Legislatura", Sección Segunda "De las facultades y obligaciones de la Legislatura", Sección Tercera "De la Diputación Permanente", que contempla lo siguiente:

Conforme al artículo 38, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea a la que comúnmente se le llama Legislatura del Estado, la cual se integra con diputados electos - cada 3 años, por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Ahora bien, por lo que hace a la integración de la Legislatura, de conformidad al artículo 39 serán 45 diputados electos en distritos electorales según la votación de mayoría relativa y 30 de representación proporcional. Los requisitos para ser diputado propietario o suplente son los siguientes: ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos; tener residencia efectiva en el territorio no menor de un año o vecino del mismo, con residencia no menor de tres años, anteriores al día de la elección; no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal; tener 21 años de edad cumplidos el día de la elección; no ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección; no ser diputado o senador al Congreso de la Unión en ejercicio; no ser juez, magistrado ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal; y no ser militar o jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado o de los Municipios en ejercicio de mando en el territorio del distrito o circunscripción por el que pretenda postularse. El Gobernador del Estado, durante todo el periodo del ejercicio, no podrá ser electo diputado. (artículo 40 de la Constitución Local).<sup>(17)</sup>

Ningún ciudadano podrá excusarse para desempeñar el cargo de diputado, salvo por causa justificada; los diputados no podrán ser reconvenidos o enjuiciados por declaraciones o los vo-

(17) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 218.

tos que emitan con relación al desempeño de su cargo; el ejercicio del cargo de diputado es incompatible con cualquier comisión o empleo del Gobierno Federal, del Estado o de los Municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo; la legislatura se renovará cada tres años, sus miembros no podrán ser electos para el período inmediato; el Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia asistirán al recinto de la Legislatura a la apertura de sesiones ordinarias del primer período; en cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquélla, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias; en ningún caso la Legislatura del Estado podrá sesionar sin la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros (artículos 41 al 50 de la Constitución Local).

El artículo 51 de la Constitución en estudio, establece el derecho de iniciar leyes y decretos el cual corresponde a: el Gobernador, a los diputados; al Tribunal Superior de Justicia del Estado; a los ayuntamientos, en los asuntos que incumben a los municipios; y a los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración. Señala el artículo 54, que la votación de las leyes y decretos será nominal. Siguiendo los lineamientos del artículo 57, observamos que toda resolución de la legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán -

al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, - salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto. Señala el precepto 59, que el Gobernador, podrá formular observaciones a las leyes o decretos que expida la Legislatura y remitirlas para su discusión y, en su caso, aprobación durante un mismo periodo de sesiones.(18)

Las facultades y obligaciones de la Legislatura se establecen en el artículo 61 y son las siguientes: expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno; examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado; expedir su Ley Orgánica; cumplir con las leyes de la Unión, expidiendo las leyes locales necesarias; informar al Congreso de la Unión, en los casos a que se refiere el artículo 3o., de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal y ratificar en su caso, la resolución que dicte el mismo Congreso; recibir la declaratoria a que se refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Federal e iniciar el juicio político correspondiente; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con su deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o transtorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República; reclamar ante la Suprema Corte de

---

(18) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 221.

Justicia de la Nación cuando alguna Ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista - al Gobernador; conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General que el Congreso de la Unión le remita; convocar a elecciones; elegirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Gobernador; conocer y resolver de las solicitudes de destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos - de la Constitución Local; autorizar al Ejecutivo del Estado para que salga al extranjero; legislar en materia municipal; expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado; expedir la Ley de Ingresos de los Municipios; revisar y calificar las cuentas públicas del Estado y Municipios; fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los Municipios y de sus organismos auxiliares; conceder amnistía por delitos de la competencia de los Tribunales de los Estados; expedir la Ley que establezca la coordinación con la Federación, otras entidades y los Municipios; fomentar la creación de organismos descentralizados; las demás que la Constitución Federal, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan.

Podemos afirmar que hasta antes de las elecciones del Estado de México en 1996, el Gobernador mantenía una autoridad de hecho sobre el Congreso del Estado, pero actualmente todo parece - indicar que esto ya no sucederá.

La ausencia de independencia del Poder Legislativo con respecto del Poder Ejecutivo refleja la jerarquía mexicana del poder. Tanto a nivel estatal como nacional, las voluntades de los Gobernadores y del Presidente prevalecen, excepto en situaciones claramente excepcionales. La causa determinante de la subordinación de la Legislatura al Gobernador parece ser la influencia, - si no exclusiva, cuando menos determinante de éste en el nombramiento de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional al Congreso Estatal.

Existe otro factor que contribuye a explicar la docilidad de los diputados frente al gobernador. Se trata de la manera en que puede influir éste en el futuro político de aquéllos. El sentido de la disciplina en el interior de las estructuras del Partido lleva a los miembros de la Legislatura a mantener vínculos de lealtad con el gobernador. Hay que recordar que éste es considerado como el primer dirigente del Partido Revolucionario Institucional en el Estado. Por otra parte, un diputado en rebeldía - se arriesga a represalias en el terreno de su representación sectorial y de su clientela política.

Se puede afirmar que en el Estado de México el Poder Legislativo no ejerce prácticamente ninguna de sus atribuciones constitucionales. Sino que se limita a un papel protocolario, en especial para los informes anuales del Gobernador y a ratificar de decisiones tomadas realmente en el ámbito del Poder Ejecutivo.

## 2.2.- Facultades Administrativas

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, la Constitución del Estado de México que se encuentra vigente lo regula en el Título Cuarto "Del Poder Público del Estado", Capítulo tercero "Del Poder Ejecutivo", Sección Primera "Del Gobernador del Estado", Sección Segunda "De las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado".

El Poder Ejecutivo del Estado conforme al texto del artículo 65, se deposita en un sólo individuo que se denomina Gobernador del Estado, quien será electo en forma directa en los términos que disponga la Ley Electoral, durando en su cargo seis años. Ahora bien, por lo que hace a los requisitos para ser Gobernador éstos son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos; mexiquense con residencia efectiva en el territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a cinco años, anteriores al día de la elección; tener 30 años de edad cumplidos el día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico; no ser servidor público en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo.<sup>(19)</sup>

---

(19) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 225.



El artículo 72, establece que, cuando el Gobernador hubiere tomado posesión del cargo y se produjera su falta absoluta, lo suplirá desde ese momento, como encargado del despacho, el Secretario General de Gobierno o a falta de éste, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; de conformidad al artículo 74, el ciudadano que haya sido designado Gobernador interino o sustituto, o encargado del despacho, no podrá ser designado Gobernador Constitucional ni designado interino o sustituto para el periodo inmediato.(20)

Por lo que hace a las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado de México, de acuerdo al artículo 77 son entre otras las siguientes: cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales; cumplir la presente Constitución y las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen; promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo a su exacto cumplimiento; expedir las reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura; presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de Ley o Decreto; planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias; ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal; conservar el orden públi

---

(20) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 226.

co en todo el territorio y mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del Estado y las de los Municipios en los que se encuentre; nombrar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sometiendo el nombramiento a la aprobación de la Legislatura del Estado; aceptar las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; nombrar y remover a los servidores públicos del Estado; hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas; conceder el indulto necesario y por gracia y conmutar las penas privativas de libertad; rendir un informe anual acerca del estado que guarda la administración pública; enviar a la Legislatura los proyectos de leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado; enviar cada año a la Legislatura, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios. cuidar la recaudación y buena administración de la Hacienda Pública del Estado; convenir con la Federación la asunción de ejercicio de funciones; dictar las disposiciones necesarias para la instalación de la Junta de Conciliación y Arbitraje; prestar apoyo a los Poderes Legislativo y Judicial y a los Ayuntamientos cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público; conducir y administrar los ramos de la administración pública del Gobierno del Estado; determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar la expropiación; otorgar el nombramiento de notario; las demás que la Constitución Federal, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan.

### 2.3.- Facultades Jurisdiccionales

La Constitución del Estado de México, trata lo relativo al Poder Judicial en el Título Cuarto "Del Poder Público del Estado", Capítulo Cuarto "Del Poder Judicial", Sección Primera "Del ejercicio de la función judicial", Sección Segunda "Del Consejo de la Judicatura del Estado de México".

De conformidad al artículo 88, el ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un órgano colegiado denominado - Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y de Cuantía Menor. el Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que determine la Ley Orgánica - del Poder Judicial y durarán en su encargo 15 años; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Consejo de la Judicatura.<sup>(21)</sup>

El artículo 9<sup>o</sup> establece cuales son los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, siendo estos: ser ciudadano del Estado, mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años; tener más de 35 años; haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos re-

---

(21) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 229.

conocidos; poseer título de Licenciado en Derecho; no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, - abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama - en el concepto público inhabilitará para el cargo; y no ser Secretario del Despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Senador, Diputado Federal o Local, o Presidente Municipal, a menos que se separe de su puesto un año antes de ser designado.

La prohibición para que se reúnan en el Tribunal Superior de Justicia dos o más Magistrados que sean parientes por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, colateral dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo; se ordena en el artículo 92 de la Constitución en estudio.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado funcionará en pleno y salas regionales. El Pleno se integra por todos los Magistrados y las Salas, por tres Magistrados cada una. Analizando el texto del artículo 95 de la Constitución en cita, vemos que corresponde al Pleno: iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia; determinar el territorio en el que ejercerán su competencia las Salas Regionales y los Juzgados; dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales del Tribunal; expedir y modificar el Reglamento Interior del Tribunal; y ejercer las atribuciones que le señalen la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros ordenamientos legales.

Por su lado, el artículo 96 establece los asuntos que le corresponden a las Salas Regionales del Tribunal Superior de Justicia: en segunda instancia, los asuntos que determinen los ordenamientos legales aplicables; los conflictos de competencia que se susciten entre los Jueces del Estado; y las demás asuntos que les confieren las leyes. (22)

Las Salas Civiles conocerán los juicios de carácter civil y mercantil; las Salas de lo Familiar lo correspondiente a este ramo, y las Salas Penales los asuntos de esta materia; ningún asunto judicial podrá tener más de dos instancias; los Magistrados y Jueces están impedidos para el ejercicio de la abogacía, salvo en causa propia, tampoco podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión que sean remunerados e incompatibles con su función; los Jueces de Primera Instancia durarán en su encargo seis años; en cada Distrito Judicial habrá un Juez o los Jueces necesarios de Primera Instancia; los Jueces de Cuantía Menor durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro periodo y tendrán la competencia que les señale la Ley Orgánica del Poder Judicial; para efectos de la administración de justicia, el Estado de México se divide en los Distrito Judiciales que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ahora bien, por lo que hace a la vigilancia y disciplina del Poder Judicial, esta se encuentra a cargo del Consejo de la Judicatura.

---

(22) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada, pág. 231.

catura. Este Consejo estará integrado por: un Presidente, que será el del Tribunal Superior de Justicia; dos Magistrados electos mediante insaculación; y dos Jueces de Primera Instancia electos mediante insaculación. Los Consejeros durarán en su cargo cinco años; el Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación y remoción de Magistrados y Jueces; las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables; el ejercicio de cargo de Consejero es incompatible con empleo en el Gobierno Federal, del Estado o de los Municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo; los miembros del Consejo de la Judicatura no desempeñarán la función jurisdiccional, con excepción del Presidente que integrará el Pleno.(23)

La creación del Consejo de la Judicatura es positivo para la administración de justicia en el Estado de México, pues se da fin a la viciada práctica de que el Gobernador fuera el que nombrara a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y, por consiguiente habrá libertad e independencia para el nombramiento de los Magistrados.

---

(23) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 232.

#### 2.4.- Las Secretarías de Estado

Por administración central se entiende al conjunto de dependencias que integran el Poder Ejecutivo, dependiendo directamente de éste. Se excluyen por tanto de este concepto, lo que se ha denominado organismos auxiliares que comprenden las empresas de participación estatal, fideicomisos y organismos descentralizados y desconcentrados, principalmente. La administración central comprende todas aquellas dependencias del Poder Ejecutivo, que le auxilian en el estudio, planeación y despacho de los distintos asuntos de la administración pública.

La Constitución Política vigente en el Estado de México establece que, para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan. La Ley a que se refiere este artículo, es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que tiene por objeto regular, organizar, poner en funcionamiento e indicar los asuntos y atribuciones que correspondan a organismos, entidades y dependencias de la administración pública estatal. La citada Ley establece que para la planeación, estudio y despacho de los asuntos de la administración pública estatal, el titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de:

- 1.- Secretaría General de Gobierno.
- 2.- Secretaría de Finanzas y Planeación.
- 3.- Secretaría de Trabajo y de la Previsión Social.
- 4.- Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- 5.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- 7.- Secretaría de Desarrollo Económico.
- 8.- Secretaría de Administración.
- 9.- Secretaría de la Contraloría.
- 10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11.- Secretaría de Ecología.
- 12.- El Procurador General de Justicia; quien ejercerá las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, así como en la Constitución Política del Estado.<sup>(24)</sup>

Todas las dependencias citadas, según lo establece el precepto 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente en el Estado de México, tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna, con excepción de la Secretaría General de Gobierno.

Cabe mencionar que lo relativo al Procurador General de Justicia en el Estado será analizado en el inciso 5.1.

(24) NAIME Libien, Alexander. La administración pública en el Estado de México. Editorial Imagen. 2a. Edición. Toluca de Lerdo. Estado de México, México. 1993. pág. 188.



2.5.- El Procurador General de Justicia  
y el Ministerio Público en el Es-  
tado de México

La Constitución Política del Estado de México, establece lo referente al Procurador General de Justicia en el Título 'Cuarto "Del Poder Público del Estado", Capítulo Tercero "Del Poder Ejecutivo", Sección Tercera "Del Ministerio Público".

De acuerdo a lo establecido en el artículo 81, la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, y la Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato de éste. (25)

La institución del Ministerio Público en el Estado de México se encuentra a cargo del Procurador General de Justicia y de un Subprocurador General, así como de los Subprocuradores y Agentes del Ministerio Público auxiliados por el personal que determine la Ley Orgánica respectiva. Los requisitos para ser Procurador General de Justicia los establece el artículo 84 y son: ser mexicano por nacimiento y vecino del Estado, con una residencia efectiva no menor de tres años, en pleno goce de sus derechos; tener más de treinta años de edad; poseer título de Licenciado en Derecho; no haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delitos intencionales que ameriten pena privativa de libertad. y

(25) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 228.

ser de honradez y probidad notorias.

Es importante señalar que para el objeto de nuestra tesis, - el último párrafo del artículo 84, es sumamente ilustrativo y debido a ello a continuación me permito citarlo:

"El Gobernador del Estado designará al Procurador General - de Justicia, pero el nombramiento deberá ser ratificado por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. En el caso de que el nombramiento sea rechazado, el Ejecutivo hará un segundo que podrá ser aprobado con el voto de la mayoría simple".(26)

De conformidad al texto del artículo 85, la Ley Orgánica de terminará los requisitos para ser Agente del Ministerio Público; asimismo, menciona que no podrán desempeñar estos cargos quienes hayan sido destituidos en el desempeño de iguales empleos en ésta o en cualquiera otra Entidad Federativa o en la Administración Pública Federal; el Ministerio Público podrán solicitar la colaboración de los cuerpos de seguridad pública del Estado y de los Municipios en la persecución de los delitos.

Cabe mencionar que lo referente al Ministerio Público en el Estado de México será ampliado en los tres capítulos siguientes.

---

(26) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 229.

CAPITULO TERCERO  
ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO  
EN EL ESTADO DE MEXICO

- 3.1.- Elementos de influencia en el Ministerio Público del Estado de México
  - 3.1.1.- Legislación Española
  - 3.1.2.- Legislación Francesa
  - 3.1.3.- Constitución Federal de 1917
- 3.2.- El Ministerio Público en la Colonia
- 3.3.- El Ministerio Público en la Epoca Independiente
- 3.4.- El Ministerio Público en la Constitución Federal de 1917
- 3.5.- El Ministerio Público en la Constitución del Estado de México de 1917
- 3.6.- El Ministerio Público en la Epoca Contemporánea

### 3.1.- Elementos de influencia en el Ministerio Público del Estado de México

De acuerdo a la investigación realizada, considero que son tres los elementos que han concurrido para la formación del Ministerio Público en México y, que éstos mismos elementos han sido la influencia para la formación del Ministerio Público en el Estado de México. Los elementos a que me refiero son: la Legislación Española, la Legislación Francesa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En los siguientes incisos analizaré cada uno de ellos.

#### 3.1.1.- Legislación Española

Como primer elemento de influencia encontramos a la legislación Española, que estuvo vigente en nuestro país hasta la expedición del Código de Procedimientos Penales de 1880 por lo que respecta al fuero común, y por lo que respecta al fuero federal hasta 1908; año en que se expide el primer Código Federal de Procedimientos Penales. De esta Legislación, la influencia más notoria es la de la Novísima Recopilación. Para entender la influencia de esta Legislación en nuestro derecho, tenemos que remontarnos a los Ordenamientos de Don Juan II emitidos en 1436 y a las

disposiciones de los Reyes católicos en el año de 1480, por medio de los cuales se dispuso y confirmó, respectivamente, la organización de la Promotoría y Procuraduría Fiscal, determinando que las denuncias se hiciesen precisamente a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo.- De modo claro se distingue en la Ley expedida por Carlos I, el 4 de diciembre de 1528 las dos distintas funciones encomendadas a Procuradores y Promotores Fiscales: los primeros representantes de la Corona, por cuanto a los aspectos fiscales, y los segundos como acusadores y perseguidores del delito.<sup>(27)</sup>

Las disposiciones a las que aludimos fueron confirmadas, por la reina en 1536, y en 1554 por el Rey Felipe. En las normas dadas en el siglo XVII por el Rey Felipe III, respecto al desempeño de las funciones de los Promotores y Procuradores Fiscales, se les ordena que en el ejercicio de ellas debían actuar con diligencia, para que en los procedimientos de la administración de justicia no hubiere retraso, tales disposiciones fueron dadas en 1606.

En cuanto al contenido de las Ordenanzas de Mendoza, impresas en México en 1548, por lo que respecta al Fiscal, es el siguiente: el Procurador Fiscal "Que tiene la voz y el pleito de las causas concernientes a la administración de justicia de que se apelare de los Corregidores o de otros Jueces"; que no acuse

(27) PIÑA Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público en México. En: Revista Mexicana de Justicia. Año I. Volumen II.- Enero-Marzo de 1984. pág. 15

sin que preceda delator, salvo en hecho notorio o cuando fuere -  
hecha pesquisa.

Complemento de las disposiciones de la Nueva Recopilación y de la Novísima Recopilación, con respecto a las funciones de los Procuradores y Promotores Fiscales, son las disposiciones contenidas en el Cedulaario de Encinas y en lo que en el siglo XVI, - disponen las Leyes de Indias en el Título XVIII del Libro II. En el Cedulaario de Encinas, por lo que respecta a las disposiciones en relación con el ejercicio de las funciones del Fiscal, las encontramos en el Capítulo de Cédulas, Capítulos de Cartas, Ordenanzas de las Audiencias despachadas en diferentes tiempos que - disponen y mandan la orden que se ha de tener y guardar por los Fiscales en las Audiencias de Indias. La mayor parte de esas disposiciones reglamentan la defensa de la Real Hacienda, es decir, lo fiscal; pero en cuanto al ejercicio de funciones en relación a causas criminales encontramos las siguientes disposiciones: En 1575 se ordenaba que los fiscales auxiliien a los indios tanto en causas civiles como criminales, disposición que se encuentra también en las Leyes de Indias.<sup>(28)</sup>

De conformidad al Título XVIII del Libro II de las Leyes de Indias, el Promotor Fiscal sólo intervenía en los siguientes casos: a).- Por denuncia, la que tenía lugar cuando la persona ponía en conocimiento del Juez, el hecho delictuoso, sin que éste

(28) PIÑA Palacios, Javier. obra citada, pág. 21.

le hubiese afectado; en tanto que en los casos de acusación y querrela, quien desempeñaba el papel de acusador era la parte directamente ofendida; ahora bien, si ésta abandonaba la acusación, la continuaba el Promotor Fiscal; b).- cuando el delincuente fue se aprehendido in fraganti, en caso de hecho notorio, y c).- En el caso de que se hubiere hecho pesquisa, entendiéndose por pesquisa, la orden girada por el Soberano para realizar la aprehensión.

El 4 de febrero de 1871, el Presidente de la República nombró una Comisión integrada con los Licenciados Manuel Dublán; D. Manuel Ortiz de Montellano y D. Luis Méndez, para que formasen un Proyecto de Código de Procedimientos en Materia Criminal, tomando al Código Penal como base. Esta Comisión empezó inmediatamente sus trabajos para discutir el Proyecto, que fue presentado a la Secretaría de Justicia el 18 de diciembre de 1872. De éste Proyecto nació el primer Código de Procedimientos Penales en el año de 1880, con respecto a cómo debían ser las conclusiones del Ministerio Público establece que en dichas conclusiones debería referirse a alguno de los tres puntos siguientes: 1.- Si había lugar a acusar; 2.- Si no había lugar a ello; y 3.- Si faltaba alguna diligencia que practicar. Si el Ministerio Público decidía que había lugar a la acusación, debía concluir fijando con exactitud los hechos punibles que atribuyera al acusado y citando los artículos del Código Penal a Leyes que los castigaran. (29)

(29) GONZALEZ Bustamante, José. Principios de derecho procesal penal mexicano Edit. Porrúa. 10a. Edición. México. 1991. pág. 69.

El Código de Procedimientos Penales de 1880 estuvo vigente hasta 1894, éste Código expresa con respecto a la técnica que debería emplearse en el contenido de las conclusiones del Ministerio Público, que éste debería referirse precisamente, a uno de los tres puntos siguientes, en dichas conclusiones: I.- Si ha lugar a acusación, en cuyo caso, fijarán en proposiciones concretas los hechos punibles que atribuya al acusado y citará las leyes que los castiguen. II.- Las conclusiones deberán tener los elementos del delito y todas las circunstancias que la Ley exige para castigarlo. III.- Si no ha lugar a la acusación, lo fundará exponiendo los motivos de su opinión.<sup>(30)</sup>

Derogado el Código de 1894, el de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal expedido en 1929, que le sucedió, al referirse a las conclusiones del Ministerio Público, expresa que: deberán formularse por escrito y terminar en proposiciones concretas precisando los hechos y citando la Ley que en su concepto es aplicable. La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común expedida el 2 de octubre de 1929, completa lo expuesto en el Código citado al ordenar que: los agentes al formular sus pedimentos ante los Tribunales harán expresión metódica y suscintada de los hechos conducentes, proponiendo las cuestiones de derecho que de ellos surjan, citarán las leyes, jurisprudencia y doctrinas aplicables y en vista de unas y otras, emitirán su juicio en proposiciones claras, precisas y concretas.

---

(30) GONZALEZ Bustamante, José. obra citada. pág. 71.



En el Código de Procedimientos Penales de 1931 que derogó - al de 1929, las disposiciones que norman el contenido de las conclusiones , disponen que, correspondiendo al ejercicio exclusivo de la acción penal al Ministerio Público, éste tiene por objeto pedir la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley Penal, así como la libertad de los procesados en la forma y términos que prevé la Ley, y agrega: así como también la reparación - del daño. En cuanto a la petición de la aplicación de la pena deberá hacerse al caso concreto de que se trate; pero para ello el contenido de sus conclusiones deberá ser el siguiente: 1.- Un resumen de los hechos; 2.- Resumen de los hechos comprobados; 3.- Deberá el Ministerio Público precisar las disposiciones penales aplicables al caso; pero para esto, esa exposición de hechos debe ser metódica; los hechos deben ser los conducentes y deberán proponerse las cuestiones de derecho que de tales hechos surjan, citando en su apoyo las leyes, ejecutorias y decisiones aplicables, terminando con proposiciones concretas. (31)

Tal es a grandes rasgos la influencia de la Legislación Española en el Ministerio Público de México.

---

(31) PIÑA Palacios, Javier. obra citada. pág. 34.

### 3.1.2.- Legislación Francesa

La Promotoría Fiscal, a partir de la Independencia de México, siguió funcionando por lo que respecta a la rama penal, en la misma forma que durante la Colonia, ya que continuó vigente la Legislación Española y ésta se trasladó a la Legislación expedida en México con posterioridad a la consumación de la Independencia, hasta que principio a introducirse en nuestra Legislación la institución francesa del Ministerio Público.

Ley Lares de 16 de diciembre de 1853; el concepto que tenía de la Institución del Ministerio Público, era una mezcla de lo que era el Promotor Fiscal con algunos aspectos de sus funciones cerca de los Tribunales, características de la Institución Francesa, como son las siguientes: el Ministerio Fiscal constituye una magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los Tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer a la administración de justicia, y sujeta a la disciplina general de los mismos. Esta Ley conserva la denominación de Promotores Fiscales en las disposiciones respectivas, pero se inicia la introducción de algunas características del Ministerio Público Francés con respecto a la unidad de la institución al expresarse: los promotores fiscales están inmediatamente subordinados al fiscal del Tribunal Superior; respectiva

mente, los Fiscales de los Tribunales, al del Supremo Tribunal y al Presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia. Su oficio es de buena fe y lo ejerce con arreglo a las leyes. No pueden ser recusados. Aún cuando existen esas características tomadas de la Institución Francesa en sus funciones, la influencia de la Legislación Española es evidente puesto que entre sus atribuciones le corresponde, además, la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales y Juzgados y las de las disposiciones relativas a la administración de justicia; estaba obligado a defender a la Nación en los juicios civiles en que ésta sea parte e interponer su oficio en los pleitos y causas comunes que correspondan a la autoridad judicial e interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, al mismo tiempo que estaba obligado a interponer su oficio en todas las causas criminales y en las civiles en que se interesara la causa pública o la jurisdicción ordinaria. Además, podían promover cuando interesara a la pronta administración de justicia y al castigo de los jueces o subalternos que faltaran a sus deberes.<sup>(32)</sup>

Ley Miranda de 29 de diciembre de 1858, su base fué la Ley Lares, pero en ésta se organizó más sistemáticamente la administración de justicia y se desarrollaron con acierto y ciencia, los principios de aquélla, constituyendo un verdadero Código de Procedimientos y Organización de Tribunales.

(32) PIÑA Palacios, Javier. obra citada. pág. 38.

En la citada Ley, en el Capítulo "Nombramiento y Categoría del Ministerio Fiscal", se dice que se estableció con el objeto de que los intereses nacionales y el gobierno puedan estar debidamente representados desde la primera instancia con el fin de evitar los gravísimos perjuicios que hasta aquí, dice la Ley, se han seguido a la Nación por esa falta, es decir, por no estar debidamente representados en primera instancia los intereses nacionales, y es por eso que el Ministerio Fiscal se constituye como una Magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los Tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer a la administración de justicia y sujeta a la disciplina general de los mismos conforme a la Ley.<sup>(33)</sup>

De las Instituciones Francesas relacionadas con el Ministerio Público, se adoptó en México, entre otras, la Policía Judicial, su organización y funcionamiento. Por lo que respecta a la Institución misma del Ministerio Público, se fué introduciendo a través del Proyecto de Legislación Procesal del Fuero Común de 1872 y el Código Procesal Penal de 1880, en la Ley Orgánica de Tribunales del mismo año y en su Reglamento. Se adopta con sus características fundamentales en el Código de Procedimientos Penales de 1894 y en la Ley Orgánica del Ministerio Público del año 1903. En efecto, en la Ley Orgánica de Tribunales de 1880, aparece con plena claridad la característica de "unidad" al disponer que habrá un Procurador que representa al Ministerio Públi

---

(33) PIÑA Palacios, Jávier.obra citada. pág. 39.

co y del que dependerán unos agentes adscritos al mismo Procurador, otros a los jueces civiles, otros a los penales, encontrándose subordinada a aquéllos la Policía Judicial, facultándose al Procurador si lo estimare conveniente, para encargarse el mismo de los negocios; y al determinar la Ley que el Procurador puede comunicar a los agentes las instrucciones que estimen convenientes y que a ellas deberán sujetarse los agentes, está estableciendo la subordinación jerárquica, ésta es otra más de las características del Ministerio Público Francés. Continúa esa Ley determinando que ni el Procurador ni los Agentes son recusables y es así como se incorpora otra característica más de la Institución Francesa a la de México, la irrecusabilidad. Como desde que tiene conocimiento de hecho el Ministerio Público está obligado a participarlo al Juez, se pone así en sus manos el ejercicio de la acción penal y su intervención en el proceso desde el primer momento en que se tiene conocimiento del delito.<sup>(34)</sup>

En cuanto a la adopción por nuestro Ministerio Público, de las funciones de la Policía Judicial, cabe señalar que fueron recogidas del Código Francés en el Proyecto de Código de Procedimientos Criminales de 1872, las que se reproducen en el Código de Procedimientos Penales y en la ley Orgánica de Tribunales de esa fecha.

---

(34) PIÑA Palacios, Javier.: obra citada. pág. 45.

Por lo que se refiere a las funciones que le están encomendadas, en cuanto a la persecución de los delitos, ya desde 1872 se decía que al Ministerio Público correspondía exclusivamente - perseguir y acusar ante los Tribunales a los autores, cómplices y encubridores de los delitos y faltas que cometieran y vigilar porque se ejecuten puntualmente las sentencias que se pronuncien; disposiciones que reproduce el artículo 20 del Código de Procedimientos Penales de 1880, suprimiendo la parte que se refiere a las faltas y quedando nada más lo relativo a la persecución de los delitos. Debemos hacer notar que en ese artículo se precisa, de modo claro, la Institución Francesa, puesto que se le dá al Ministerio Público la facultad de vigilar que se ejecuten puntualmente las sentencias que se pronuncien; ya que, de acuerdo con la doctrina francesa, el ejercicio de la acción penal se divide en tres periodos: Primero de investigación; Segundo de persecución y Tercero de represión, consistiendo éste último, precisamente, en la intervención que tiene el Ministerio Público en el periodo postjudicial, o sea, el de la aplicación de la pena; facultad que se conserva en la Legislación de 1880. (35)

La influencia del Ministerio Público Francés en la Institución de México pasa por éstas tres etapas: 1.- Se inicia con la adopción de la Policía Judicial para la preparación de los actos instructorios; b).- Establece el orden jerárquico de funcionarios de la Policía Judicial, y c).- Actuación de la Policía Judicial.

(35) PIÑA Palacios, Javier. obra citada. pág. 46.

### 3.1.3.- Constitución Federal de 1917

El Ministerio Público en la Constitución Federal de 1917, alcanza la importancia y el significado que requería el desarrollo jurídico-social de nuestro país. En el texto del mensaje y Proyecto de Constitución, Don Venustiano Carranza propuso que la autoridad administrativa sólo castigara la infracción de los reglamentos de policía, que se reformara el sistema de 1857, para evitar el sistema procesal que consideraba vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y la respetabilidad de su Magistratura y otorgando al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando a su cargo exclusivamente la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción sin recurrir a procedimientos atentatorios.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, llegó a la siguiente decisión: la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la que está bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Debido a su importancia comentaré las regulaciones previstas en la Constitución Federal de 1917, respecto a las facultades del Ministerio Público; especifica la Constitución en lo relativo a las aprehensiones, que solamente pueden ser ordenadas por una autoridad judicial, mediando

previamente denuncia o querrelia, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe, o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado.<sup>(36)</sup>

Solamente en los casos de flagrante delito, cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad correspondiente. En los casos de notoria urgencia, no existiendo autoridad administrativa puede decretar la detención del acusado, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial.

Las normas constitucionales son limitantes en las acciones del Ministerio Público, su finalidad responde al requerimiento de perseguir a los sujetos activos de un delito, sin que dicha actividad se extralimite en el respeto de la dignidad humana. En lo que respecta a la orden de cateo, solamente la autoridad judicial puede expedirla, por escrito, expresando el lugar que puede inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan. Expresamente prohíbe la Constitución el mal trato en las aprehensiones y en las prisiones.

Considero oportuno señalar la prohibición de la Constitución en lo relativo a la imposibilidad de que las leyes penales establezcan las sanciones de: mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, etc.

(36) GONZALEZ Bustamante, Javier. obra citada. pág. 77.



El Ministerio Público Federal solamente ejercita sus facultades respecto a los delitos federales, previstos en algunos de los ordenamientos específicos o en los casos de delitos que por su materia serían originalmente del orden común, pero que de conformidad a condiciones especiales, como pueden ser las de territorialidad o las de la calidad jurídica de los sujetos, se convierten en delitos federales.

En el Estado de México, se prevé que en su territorio el Ministerio Público estará a cargo de un Procurador y que éste será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo en el Estado. Las características de esta Institución mexiquense son similares a las del Ministerio Público Federal; como éste, funciona como cuerpo orgánico indivisible, no obstante que desarrolla sus actividades a través de una pluralidad de funcionarios, quienes actúan a nombre de la Institución y bajo las órdenes de un Procurador General. Por mandato de la Constitución Local tiene a sus órdenes a la Policía Judicial del Estado y, para cumplir debidamente con sus atribuciones, actúa como autoridad en la averiguación previa y como parte acusadora durante el proceso.

### 3.2.- El Ministerio Público en la Colonia

En España, desde el Fuero Juzgo hasta la Novísima Recopilación, se hicieron denodados esfuerzos para unificar el derecho.- Este proceso de consolidación del Derecho Real de España se enfrentó siempre a una excepción, convertida invariabilmente en un problema casi insuperable que hizo fracasar a muchas legislaciones españolas de aquella época, consistente en un sistema jurídico que reconoció los derechos en Castilla. Sin embargo, dentro de los referidos esfuerzos de unificación legal, basta citar que en 1505 las Leyes de Toro establecieron el principio de que sólo había una autoridad competente para suplir las lagunas de la Ley: la Real de Castilla. De esta manera la supremacía del Derecho Real Castellano se fue reconociendo e imponiendo sobre el Derecho y costumbre común de España.

Se estima que la época de plenitud del Derecho Español es la comprendida entre los siglos XV y XVII; en ésta se encuentra su etapa clásica, a la que sirvió de apoyo el descubrimiento de América y su incorporación a la monarquía española. Tal vez para esa época y dentro de la Historia Universal, el suceso jurídico más relevante fue trasplantar el Derecho Español en América.- Este trasplante se efectúa en los territorios de Indias. (37)

---

(37) DIAZ DE León, Marco A. Historia del Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Procuraduría General de Justicia . la. Edición. México. 1988. pág. 61.

Así, pues, como consecuencia de la anexión de las Indias a la Corona de Castilla, se produjo que en los territorios americanos conquistados tuviera carácter supremo la aplicación del Derecho Castellano, y el legislado especialmente para las Indias fue considerado como supletorio o subsidiario del Derecho Real de Castilla.

Se puede resumir que el sistema jurídico que rigió en las Indias, se aplicó con la siguiente jerarquía:

- 1.- El Derecho Real de Castilla, que por su simple promulgación en España era obligatoria su observancia en América;
- 2.- El Derecho Indiano, dictado en España especialmente para las Indias;
- 3.- El Derecho emitido en las Indias, para aplicarse en éstas;
- 4.- La Costumbre y Usos de los territorios de Indias; el elemento fundamental del Derecho Indiano lo constituye la legislación emanada directamente del Rey o de sus Consejos, que son órganos delegados y actúan en nombre del Rey. <sup>(38)</sup>

---

(38) DIAZ DE León, Marco. A. obra citada. pág. 61.

La diversificación en la forma de manifestarse el Derecho Real de Castilla se refleja en el Derecho Real dado para las Indias, con alguna particularidad. La normatividad general está integrada por las disposiciones de las que se predica que tienen "fuerza de Ley y pragmática sanción". La normatividad singular está constituida por las "provisiones", entre las que se distinguen:

1).- Las de justicia, que se resuelven por la aplicación automática de una norma general, y que se abandonan a los órganos especializados, como el Consejo de Indias y las Audiencias, y

2).- Las de Gobierno y gracia, en las que el poder público actúa con libertad.

Dentro de la normatividad general, el término Ley se reserva para las disposiciones de carácter más general y trascendente, sin que su calificación pueda depender de la intervención de las Cortes, y para todas las disposiciones recopiladas. Las pragmáticas, que por su importancia se imprimen, se distinguen de las Leyes en no ser utilizadas de las Leyes para expresar un cambio de concepción política o legislativa. Las Cédulas resuelven necesidades públicas en un lugar determinado, y su utilidad directa se centra en aquélla, aunque con repercusión en el área general, a la que pertenece, siendo señaladas por los Consejos de Indias desde 1564. Por su contenido, se distinguen entre las Cédulas, - las "iniciativas", que ordenan a un órgano real deshacer algún -

agravio; de "recomendación" que exhortan a un órgano real a cumplir con su deber; y de "mercedes", para la concesión de repartimientos de indios o beneficios similares. Las provisiones se distinguen de las Cédulas desde 1564 porque no van señaladas por los del Consejo, sino firmadas. Específicas de las Indias son el "capítulo de carta", "carta" e "instrucción", que son disposiciones contenidas en misivas a los órganos delegados del Rey, como las Audiencias, en las que se les adoctrina. En el siglo XVII el Derecho Indiano se conceptúa como un conjunto de "Leyes" dadas para el "buen gobierno" de las Indias, a través de "cédulas", "provisiones", "instrucciones" y "cartas".(39)

En base a lo hasta aquí comentado, podemos señalar que en México Colonial existió una diversidad de: a).- Normas jurídicas; b).- Autoridades competentes, para aplicar tales normas y c).- Resoluciones que emitían aquéllas.

Indudablemente que la Legislación citada fue aplicada en el Estado de México y por consiguiente la historia del Ministerio Público se remonta a la época de la Colonia, cuando el Fiscal del Consejo de Indias estaba encargado de la defensa de las jurisdicciones y el patrimonio de la hacienda real, de vigilar por el cumplimiento de las provisiones y cédulas "muy especialmente de lo tocante al buen tratamiento de los indios como personas pobres y miserables".

---

(39) DIAZ DE León, Marco A. obra citada. pág. 62.

### 3.3.- El Ministerio Público en la Epoca Independiente

Después de la lucha de Independencia, México se libera como Colonia de España, a la firma del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821; cuando Don Juan O' Donojú arribo a las playas mexicanas, en agosto de 1821, la Independencia prácticamente se había consumado, si bien debe reconocérsele que, en su calidad de último Virrey español y con la firma de los Tratados de Córdoba, se consolidó la Independencia de México.

No obstante la Independencia consumada, en México durante - muchos años se siguió aplicando la legislación procesal penal española. El Licenciado Rafael Roa Bárcena explicó y señaló la - relación existente después de 1821 en la aplicación de las leyes que regían los asuntos criminales: Por las disposiciones de los Congresos Mexicanos, en quienes reside el Poder Legislativo; por los Decretos de las Cortes de España; por las últimas Cédulas y órdenes posteriores a la edición de la Novísima Recopilación; - por las Ordenanzas de Intendentes; por la Recopilación de Indias; por las Leyes del Fuero Real; por las Siete Partidas.(40)

En los Estados debería estarse primeramente a lo dispuesto por sus respectivas Legislaturas; en segundo lugar a las resoluciones de los Congresos mexicanos.

---

(40)

DIAZ DE León, Marco A. obra citada. pág. 76.

Una vez que se realizó la Independencia de México, las nuevas divisiones territoriales se plantearon de acuerdo con el sistema federal que establecía la Constitución Federal de 1824, y de esta manera el 2 de marzo de 1824 se erigió el Estado de México que pasó a formar parte de la Federación denominada por la Carta Magna: Estados Unidos Mexicanos. La jurisdicción original de esta Entidad estuvo integrada por los territorios que actualmente comprenden los Estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero y la Capital de la República y una pequeña porción del Estado de Tlaxcala.

En ese mismo año de 1824 en que fue sancionada y publicada la Constitución Federal, el Congreso del Estado de México se declaró legalmente instalado y acto seguido se aplicó a la tarea de organizar el Gobierno Local; siguiendo los lineamientos de la Carta Magna que establecía que los Estados miembros se darían a la tarea de elaborar sus propias Constituciones Políticas y demás normas legales, en orden a su régimen interno; el gobierno expidió la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el año de 1827.<sup>(41)</sup>

La Constitución Política de 1827 para el Estado de México, se inspiró en la Teoría de la División de Poderes y creó el Supremo Tribunal de Justicia integrado por seis ministros que funcionaban en dos Salas y un Fiscal. Entre las diferentes faculta-

---

(41) COLIN Sánchez, Guillermo. Leyes penales del Estado de México Tomo I. Editorial Cultura. 1ª. Edición. Toluca de Lerdo, Estado de México, México. 1973. pág. 19

des del Supremo Tribunal de Justicia, se encontraba el de conocer de las causas civiles y criminales del teniente gobernador, de los consejeros de Estado, secretarios de gobierno, prefectos y jueces de la, 2a, y 3a, instancia y los recursos de nulidad, - queja, asuntos eclesiásticos sobre diezmos.

Entre las diferentes facultades del Supremo Tribunal de Justicia, se encontraba el conocimiento de las causas relacionadas con los delitos. El cargo de Fiscal era muy importante, razón - por la cual el ciudadano que lo ocupara debería cubrir los requisitos siguientes: tener el pleno ejercicio de sus derechos, letrado, mayor de 35 años, haber sido Juez por cuatro años, consejero de Estado, diputado local o federal y tener la calidad de - un magistrado más que forma parte del Supremo Tribunal de Justicia, con funciones hacendarias y participar en causas de responsabilidad política y de tipo criminal en los que podía formular sus pedimentos y asesorías.<sup>(42)</sup>

Se consideraba como una facultad exclusiva del Poder Judicial la administración de justicia en las causas civiles y criminales, lo que significaba que en la averiguación previa solamente éste Poder podía ejercerla.

---

(42) BENITEZ Treviño, V. Humberto. Filosofía y praxis de la procuración de justicia. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México 1994. pág. 85.



El 5 de febrero de 1857 se expidió la nueva Constitución Federal que derogó a la de 1824; ante esta situación las Constituciones Locales tuvieron que ser reformadas para adecuarse a las disposiciones de la nueva Carta Magna, por lo que hace al Estado de México se creó una Comisión especial de Constitución para adecuarse al novedoso ordenamiento.

La nueva Constitución del Estado de México fue decretada por el Congreso Constituyente Legislativo el 12 de octubre de 1861 y sancionada por el Poder Ejecutivo el 15 de octubre del citado año. De los artículos 21 al 28 se reglamenta toda una actividad de administración de justicia; el Tribunal Superior de Justicia se desempeñaba por nueve magistrados, jueces letrados de primera instancia, jurados y conciliadores; dos fiscales y dos agentes fiscales. Entre los requisitos para ser Agente Fiscal se establecían los siguientes: ciudadano del Estado, en ejercicio de sus derechos; treinta y cinco años; letrado; en ejercicio de su profesión por seis años; no haber sido sentenciado en causa criminal, pena infamante o de privación de oficio o de suspensión de éste, que llegue a un año.<sup>(43)</sup>

El Congreso del Estado por mayoría de votos de los diputados estimando las listas que le enviara el Gobernador era el encargado de nombrar al Fiscal. Observamos que la conducción y api

---

(43) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 29.

cación de la justicia para resolver problemas penales y civiles sigue siendo de exclusividad de los jueces y aún no existía la - inclusión constitucional del Ministerio Público.

En la Ley Sobre Organización del Tribunal Superior de Justicia fechada el 12 de diciembre de 1870, se determinó que el Fiscal seguiría formando parte del Tribunal Superior de Justicia, - que los expedientes se les distribuirían de acuerdo a su turno y que debería ampliarse su participación en los casos de responsabilidad civil y en delitos que causaban graves daños al interés social, como el asalto, homicidio, plagio y robo y estas acciones delictivas era necesario atenderlas porque los salteadores - de caminos asolaban a diferentes regiones del Estado de México.<sup>(44)</sup>

El día 10., de diciembre de 1870, siendo Gobernador del Estado de México, el señor Mariano Riva Palacio, con arreglo al Decreto No. 31 del Congreso del propio Estado, se publicó y entró en vigor la Constitución Política reformada. En su artículo 77, elevó al Fiscal al carácter de Consejero de Estado, compartiendo esa responsabilidad con el Secretario del Despacho y el Tesorero General; asesoraba al Gobernador del Estado y debería participar en todos aquéllos asuntos en que el Gobernador le solicitara su opinión. En el año de 1871, fue expedido el Decreto No. 89 del - Congreso del Estado que creó la plaza de Agente Fiscal; la nueva plaza era distinta en funciones a la de Fiscal adscrito al Tribu

(44) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 243.

nal y que formaba parte del Consejo de Estado, los Agentes Fiscales se nombraron en los Distritos más importantes del Estado de México.<sup>(45)</sup>

El 3 de mayo de 1897 el Congreso del Estado expidió el Decreto No. 12 implantando el Ministerio Público en el Estado de México, nombrando sus Agentes en los principales Distritos para sustituir a los Agentes Fiscales; y el 12 de mayo de 1897, se designó al primer Agente del Ministerio Público en Toluca, funcionario que quedó bajo la dependencia del titular del Poder Ejecutivo. El 10 de junio de 1897 el Congreso del Estado expidió la Ley que facultó a los Municipios para ejercer funciones de sub-agente del Ministerio Público y en caso de impedimento, los síndicos ejercerían las funciones de Agente del Ministerio Público en su Municipio. Dicha Ley prohibió a los Agentes del Ministerio Público el libre ejercicio profesional de asuntos distintos a los que debería de conocer de acuerdo con su función y además de que debería llevar el registro de asuntos e intervenir haciendo pedimentos y haciendo conclusiones.<sup>(46)</sup>

La fortaleza de los Jueces, lograda a través de la costumbre y de la tradición, así como la exclusividad de la investigación de los delitos y el tener bajo su mando a la Policía Judicial. evitó que los buenos propósitos del Legislador al crear la

---

(45) BENITEZ Treviño, V. Humberto. obra citada. pág. 91.

(46) Ibidem. pág. 93.

institución del Ministerio Público no se cumplieran en toda la extensión de las normas y el sistema judicial continuó permitiéndole a los Jueces investigar, buscar pruebas y aplicar penas; el haber convertido la función del Ministerio Público muy difusa, otorgándoles a diferentes autoridades esa facultad y además el pistoleroismo, el caciquismo y los intereses de los grandes hacendados y políticos de los años de 1900 (Dictadura del General Porfirio Díaz), evitaron que la Institución del Ministerio Público adquiriera vigor; sin embargo, esa experiencia fue indispensable para que se llegara al perfil actual del Ministerio Público con base en la unidad, la exclusividad en el ejercicio de la acción penal y en la titularidad que debe tener un Procurador como fueron los propósitos del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, General Venustiano Carranza.

Tomando como base lo mencionado hasta el presente momento, considero que el Estado de México fue motivo de inspiración para que se aprobaran las reformas constitucionales federales del 22 de mayo de 1900, que le dieron rango constitucional a la Institución del Ministerio Público. Se puede decir que, ya se va definiendo un órgano para procurar justicia, aunque el Ministerio Público aún estaba lejos de alcanzar los objetivos que en el precepto 21 Constitucional estableció el Presidente Constitucional Don Venustiano Carranza.

### 3.4.- El Ministerio Público en la Constitución Federal de 1917

En 1910 estalló en México el movimiento revolucionario, y al terminar la primera parte de éste se establece, en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente 1916-1917 que expidió el 5 de febrero de 1917 la Constitución Federal.

La persecución de los delitos por parte del Ministerio Público, fue el aspecto de mayor trascendencia del artículo 21 de la Constitución que se introdujo por el Constituyente de Querétaro después de un extenso debate y mereció una explicación muy amplia en la Exposición de Motivos del Proyecto presentado por Don Venustiano Carranza. En efecto, en la citada Exposición de Motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público el que, de acuerdo con la Legislación expedida bajo la Constitución de 1857, carecía de facultades efectivas, en el proceso penal, puesto que la función de Policía Judicial no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.

Los Debates del Congreso Constituyente durante los días 2 - al 13 de enero de 1917, se centraron en las funciones persecuto-

rias del Ministerio Público y en la creación de la Policía Judicial, como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo, según la extensa explicación del diputado José Natividad Macías el 5 de enero de 1917, a la organización del Ministerio Público Federal de los Estados Unidos, y a la Policía bajo su mando directo, por lo que el objetivo del precepto constitucional consiste en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar el abuso de los jueces porfirianos, constituidos en acusadores al ejercer funciones de Policía Judicial, como se denunciaba en la Exposición de Motivos. (47)

La importante disposición citada, del artículo 21 Constitucional ha dado lugar a un debate que todavía no termina sobre si el Ministerio Público posee o no la exclusividad no sólo en la investigación de las conductas delictuosas en el periodo calificado como averiguación previa, sino también en el ejercicio de la acción penal, que se ha calificado como verdadero monopolio.

Es así como el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 concedió al Ministerio Público el monopolio de la acción penal, y el 102 reglamenta sus funciones; así como lo hace la quinta parte de la fracción VI, del artículo 73, en cuanto al Ministerio Público del Distrito Fe

---

(47) GONZALEZ Bustamante, José. obra citada. pág. 76.

deral.

La Institución del Ministerio Público quedó, pues, como un organismo independiente y sus funcionarios sujetos a la unidad - de mando y de control del Procurador de Justicia. La corporación debe intervenir en el proceso penal desde las primeras diligencias; solicitar las órdenes de aprehensión contra los que aparecen responsables; buscar y presentar las pruebas que acrediten - la responsabilidad penal del acusado; pedir la aplicación de las penas y cuidar porque los procesos penales sigan su marcha legal.

Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene funciones de acción y requerimiento. está bajo su control y - vigilancia la Policía Judicial, que tiene a su cargo la investigación de los delitos; la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables. Es representante de la sociedad, y - los particulares promoverán ante el Ministerio Público la querrela o denuncia para que éste, a su vez, ejercite la acción penal. En la averiguación previa ejerce funciones de autoridad, la cual pierde al consignar la averiguación al juez, para convertirse en parte en el proceso penal.

### 3.5.- El Ministerio Público en la Constitución del Estado de México de 1917

Saturada de ese espíritu que alentó al Constituyente 1916--1917, la XXVI Legislatura Constitucional del Estado de México, - en funciones de Constituyente, siendo Gobernador el General Agustín Millán, procedió a decretar la Constitución Política en vigor en el Estado desde el 8 de noviembre de 1917.

El programa revolucionario plasmado en la Constitución Federal, viene a trasladarse en la Constitución Política del Estado de México. Por lo que toca al Poder Judicial, su ejercicio se deposita en el Tribunal Superior de Justicia y en los Jueces de Primera Instancia (artículo 100). El Tribunal Superior sigue integrándose por seis Magistrados, tres por cada Sala (artículos 101 y 108). Se establecieron sólo dos instancias en todo negocio judicial, sea criminal o del orden civil (artículo 112), y se determina: la Primera Sala del Tribunal Superior conocerá en segunda instancia de los asuntos civiles; la Segunda Sala hará lo propio en materia criminal (artículo 111). Se estableció, asimismo, el recurso de suspensión (artículo 113).<sup>(48)</sup>

La nueva Constitución Política para el Estado de México organizó al Ministerio Público en sus artículos 119 al 125, otor-

(48) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 33.



gándole las siguientes orientaciones:

a).- Ser el órgano del Estado encargado de velar por la debida observancia de las leyes en general;

b).- Ser el Procurador General de Justicia y deberá ser electo por la Legislatura, y los Agentes del Ministerio Público por el Gobernador a propuesta en terna del Procurador;

c).- Para ser Procurador se requerían los mismos requisitos que para ser Magistrado;

d).- Existía incompatibilidad de la abogacía con el desempeño de su función;

e).- Intervenia en todos los asuntos de aquellos a quienes las leyes otorgan especial protección.<sup>(49)</sup>

Los experimentos que se habían llevado a cabo para la implementación del Ministerio Público adquirieron renovados propósitos para que en el Estado de México se hicieran realidad en la Constitución Local; no fué fácil romper con moldes que se habían traído como lastres desde la época colonial y que durante el siglo XIX, por los diferentes movimientos sociales, guerras civiles e intervenciones que sufrió México.

(49)

BENITEZ Treviño V. Humberto. obra citada. pág. 97.

### 3.6.- El Ministerio Público en la Epoca Contemporánea

Es necesario recordar que el Ministerio Público tuvo una importancia procesal relativamente secundaria antes de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1917. No apareció en la Constitución Federal de 1857, sino hasta las reformas de 1900. En cambio en la Carta Magna de 1917 adquirió notable relevancia; esto sucedió como consecuencia del Proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, ante el Congreso Constituyente de 1916. En ese Proyecto y en la Exposición de Motivos que le precedió el señor Venustiano Carranza describió el deplorable panorama de la justicia penal durante el porfiriato. Hizo hincapié en los abusos cometidos por los denominados jueces de instrucción, que asumían la investigación de los delitos e incurrían, con tal motivo, en múltiples abusos que desacreditaron a la judicatura.

En la actualidad el texto del artículo 21 de la Constitución Federal que nos interesa dispone:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato . . . ." (50)

(50) Constitución Política. obra citada. pág. 21.

Analizando el artículo citado, observamos que establece el fundamento de la actual distribución de funciones entre ambos órganos de la justicia. Existe un monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público, sistema que cuenta con partidarios y detractores.

En nuestro país el Ministerio Público está integrado en las Procuradurías Generales de Justicia, organismos diferentes de las numerosas Procuradurías, sin atribuciones penales, que se han desenvuelto últimamente (como la Procuraduría Federal del Consumidor; La Procuraduría de la Defensa del Trabajo; la Procuraduría del Menor y de la Familia; la Procuraduría Agraria, etc) En síntesis, el Ministerio Público se ubica solamente en la Procuraduría General de la República (Ministerio Público Federal), La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Ministerio Público del Fuero Común de la Ciudad de México), la Procuraduría General de Justicia Militar (Ministerio Público del Fuero Militar, para delitos de este carácter, cometidos por militares), y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados (Ministerio Público del Fuero Común de las Entidades Federativas). La primera parte del artículo 102 de la Constitución vigente organiza al Ministerio Público de la Federación, presidido por el Procurador General de la República, designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

A raíz de la Constitución del Estado de México de 1917, el Gobernador Constitucional del Estado, Filiberto Gómez, en la Gaceta del miércoles 18 de febrero de 1931 ordenó la publicación de la ley Orgánica del Ministerio Público del Orden Común en el Estado de México. De acuerdo con el articulado de la Ley se establecieron las atribuciones del Ministerio Público para cumplir con la función constitucional de la persecución de los delitos y ejercitar acción pública, registra el principio de legalidad, la protección de los intereses del Estado, la intervención en asuntos judiciales que afectan a personas y que por Ley merezcan ser atendidas con especial protección; también encontramos delineada la representación social como forma de proteger los intereses de todos aquéllos a quienes se les debe tutelar sus derechos como integrantes de la sociedad. En esta Ley podemos apreciar que el Ministerio Público tiene bajo sus órdenes a la Policía Judicial y a la Policía Común. El Procurador debería ser electo por la Legislatura del Estado y los Agentes del Ministerio Público serían nombrados por el Gobernador. Aunque el Procurador fuera nombrado por el Poder Legislativo, dependía directamente del Ejecutivo del Estado, cumpliendo con las facultades que la Ley le otorgara como intervenir directamente en los asuntos que el Gobernador ordenara vigilar y uniformar los criterios del Ministerio Público, acordar con el Gobernador los diferentes asuntos de procuración de justicia, cuando fueran a tratarse asuntos en donde estuviera vinculado el Ministerio Público, etc. (51)

---

(51) BENITEZ Treviño V. Humberto. obra citada. pág. 102.

Durante el Gobierno del C. Alfredo Zárate Albarrán, asesinado el 4 de octubre de 1942, se expidió una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público (18 de diciembre de 1931). Esta Ley recogió algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1931, incrementó las facultades del Ministerio Público para tutelar las garantías individuales, pudiendo acudir a las audiencias judiciales y visitas de cárceles, y para mejor atención en la investigación de los delitos los jueces conciliadores se convertirían en auxiliares del Procurador y deberían de practicar las primeras diligencias en los asuntos penales, y tenía la obligación de remitirlas al Ministerio Público del Distrito, dentro del término de tres días. En 1941 se reformó la citada Ley, facultándose a los Síndicos de los Ayuntamientos para que fueran auxiliares del Ministerio Público practicando, auxiliados por el personal de los juzgados conciliadores. (52)

El 29 de diciembre de 1954, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público. En esta Ley se reafirma el mando inmediato que tiene el Ministerio Público sobre la Policía Judicial para la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes, así como también poder acusar ante los tribunales a quienes cometieran delitos y vigilar la secuela procesal a fin de que se cumplieran los principios probatorios y que los juicios se siguieran conforme a las reglas establecidas. La orga

---

(52) BENITEZ Treviño V. Humberto. obra citada. pág. 104.

nización del Ministerio Público, adquirió nueva estructura con un subprocurador, agentes auxiliares, agentes adscritos al Departamento de Averiguaciones Previas, agentes investigadores y adscritos a tribunales civiles y penales originalmente en la capital del Estado de México, agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, pudiendo el Procurador nombrar agentes especiales.<sup>(53)</sup>

El 2 de febrero de 1976 se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en ella se establecen diferentes disposiciones sobre el Ministerio Público y la procuración de justicia. En esencia contiene lo establecido en los artículos 21 de la Constitución Federal y 119 de la entonces vigente Constitución para el Estado de México. En esta Ley, la Policía Judicial quedó bajo la autoridad de mando inmediato del Ministerio Público; también el Ministerio Público debería defender los intereses del Estado ante los propios Tribunales e intervenir en los términos de Ley en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden civil. Los Síndicos de los ayuntamientos se convierten en auxiliares del Ministerio Público con la obligación de enviar las diligencias practicadas en un término de 72 horas de haberlas iniciado si no hubiere detenido y dentro de las 24 si lo hubiere.<sup>(54)</sup>

El Procurador, los miembros del Ministerio Público y de la Policía Judicial eran nombrados y removidos por el Gobernador.

<sup>(53)</sup> BENITEZ Treviño V. Humberto. obra citada. pág. 107.

<sup>(54)</sup> Ibidem. pág. 109.

CAPITULO CUARTO  
PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACION DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN EL ESTADO DE -  
MEXICO

- 4.1.- Unico o Jerárquico
- 4.2.- Indivisible
- 4.3.- Irrecusable
- 4.4.- Irresponsable
- 4.5.- Independiente

#### 4.1.- Unico o Jerárquico

La Institución del Ministerio Público es, a mi juicio, uno de los logros más importantes que han obtenido los países democráticos; el Ministerio Público en México se consolida con la Constitución Federal de 1917, recordemos que anteriormente era el Juez quien tenía a su cargo todas las funciones relacionadas con el ejercicio de la acción penal; la Carta Magna dió al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal.

La Institución del Ministerio Público en su concepto general; es un cuerpo de licenciados bajo la dependencia de un Procurador General de Justicia quien es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, se encuentran adscritos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales, y su misión consiste en defender los intereses de la sociedad y de los incapaces, mediante peticiones escritas y orales; velar por el cumplimiento de las leyes y resoluciones judiciales.

Para que el Ministerio Público pueda cumplir con sus funciones, es imprescindible que observe determinados principios que le son inherentes, en primer término mencionaré el de "Unico o Jerárquico", que consiste en el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador General de la República a nivel Fe



deral; y a nivel Local encontramos al Procurador General de Justicia para el Estado de México. Es otras palabras, la Institución del Ministerio Público constituye una pluralidad de funcionarios y la unidad consiste en que haya una identidad de mando y dirección, con una representación única e invariable.

El Doctor Sergio García Ramírez, en su obra Derecho Procesal Penal define a éste principio de la siguiente forma:

"Por jerarquía o unidad se entienden las de mando que radica en el Procurador; así. los agentes son sólo prolongación del titular y la representación es única".(55)

Por su parte, el Licenciado José Angel Castillo Soberanes, en su libro titulado El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal nos aporta las siguientes cuestiones acerca del principio que estoy analizando: significa que el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente bajo la dirección y mando del Procurador de Justicia; las personas que lo integran, es decir - los Agentes del Ministerio Público, se consideran como miembros de un solo cuerpo, en otras palabras, éstos son una prolongación del titular. El investigador en estudio, hace mención de que en México no se ha logrado la unidad absoluta de esta Institución, pues existe el Ministerio Público Federal bajo la dirección y dependencia del Procurador General de la República, esto, en materia Federal. En materia Común se encuentra al Ministerio Público

(55) GARCIA Ramírez, Sergio. Curso de derecho procesal penal. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1989. pág. 269.

del Orden Común bajo la dirección del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de la República de que se trate.<sup>(56)</sup>

Refiriéndose a éste principio, el Magistrado Juventino Castro considera que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección. éste autor al igual que el investigador José Angel Castillo Soberanes considera que la unidad absoluta de la Institución no se ha logrado, pues, existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia Común la Institución tiene como jefe al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate; e igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar. Al efecto, propone que sea reformado el precepto 21 de la Constitución Federal y se establezca una jerarquización técnica especial, en la cual la Procuraduría General de la República sea la titular de toda la Institución, lográndose así la unidad que tan beneficiosa es para el mejor cumplimiento de los fines de esta Institución.<sup>(57)</sup>

Tales son a grandes rasgos, algunas cuestiones relativas al principio "único o de jerarquía", del Ministerio Público. Principio que también se encuentra presente en el Estado de México.

(56) CASTILLO Soberanes, Miguel. El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2a. Edición. México. 1993. pág. 28

(57) CASTRO Juventino. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa. 8a. Edición. México. 1994. pág. 35.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Estado de México, en su Título Segundo "Ministerio Público", Capítulo Primero "De su Organización", en el artículo 4o., se establece lo relativo al "principio "único o jerárquico". el texto mencionado a la letra dice:

"ARTICULO 4.- EL Ministerio Público para el cumplimiento de sus atribuciones, estará a cargo de:

- 1.- Un Procurador General de Justicia;
- 2.- Un Subprocurador General;
- 3.- Los Subprocuradores necesarios; y
- 4.- Los Agentes del Ministerio Público necesarios." (58)

De la lectura del artículo citado, observamos que la Institución del Ministerio Público en el Estado de México, en su concepto general; es un cuerpo de licenciados en derecho bajo la dependencia de un Procurador General de Justicia que es nombrado y puede ser destituido por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

---

(58) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Número 50. Toluca de Lerdo, Estado de México. México. Lunes 11 de marzo de 1989. - pág. 2.

#### 4.2.- Indivisible

En principio de indivisibilidad a mi modo de ver, consiste en que los Agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la Institución; de esta forma, aunque varios agentes intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a una misma Institución; también puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido, sin que por lo mismo se afecte lo actuado. De ahí la máxima que dice que "a pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de funciones". Enseguida veremos lo que respecto al principio que estoy analizando, escriben algunos autores de la materia:

En su Libro Derecho Mexicano de Procedimientos Penales el Licenciado Guillermo Colín Sánchez, escribe lo siguiente:

"Indivisibilidad. Esto, es nota sobresaliente de la funcionarios del Ministerio Público, porque al actuar no lo hacen a nombre propio, sino representándolos; de tal manera que, aun cuando varios de ellos intervengan en un asunto determinado, representan, en sus diversos actos, a la Institución y el hecho de separar, a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado". (59)

---

(59) COLIN Sánchez. Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1995. pág. 116.

En su obra el Ministerio Público Federal el Licenciado José Franco Villa, se refiere al principio de indivisibilidad como - sinónimo del principio de indivisibilidad, y señala lo siguiente: la individualidad consiste en que cada uno de los funcionarios - del Ministerio Público, representa a la Institución y actúa de - una manera impersonal; la persona física que representa a la Ins- titución, no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano - del que forma parte. (60)

Por su parte, el Magistrado Juventino Castro en su obra ci- tada nos ilustra al respecto con sus elocuentes palabras:

"El Ministerio Público es indivisible en el sentido de que ante cualquier Tribunal y por cualquier oficial que la ejer- cite, el Ministerio Público representa a una sola y misma - persona en instancia: la sociedad o el Estado. Cada uno de ellos en el ejercicio de sus funciones representa a la per- sona moral del Ministerio Público como si todos sus miem- bros obraran colectivamente. A la pluralidad de miembros co- rresponde la indivisibilidad de los Institutos: unidad en - la diversidad". (61)

Ya en la práctica vemos como, uno es el Agente del Ministe- rio Público que inicia la investigación, y otro es el Ministerio Público que sigue el proceso; y aún puede reemplazarse durante - el proceso.

(60) FRANCO Villa, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1985. pág. 22

(61) CASTRO Juventino. obra citada. pág. 35.

El Doctor Sergio García Ramírez, escribe en relación al tema que estamos tratando que, en orden a la indivisibilidad, los funcionarios no actúan a nombre propio, sino exclusiva y precisamente de la Institución; incluso puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituidos sin que por lo mismo se afecte lo actuado en el proceso. (62)

Ahora bien, por lo que hace al Estado de México observamos que también es aplicable este principio a la Institución del Ministerio Público que en éste caso será del Fuero Común; pues, el Ministerio Público es indivisible y representa a una sola persona moral y su titular es el Procurador General de Justicia del Estado de México.

Ya dentro del procedimiento judicial penal en el Estado de México, se puede decir que durante la averiguación previa el Ministerio Público es una autoridad administrativa que inicia la investigación para ver si procede ejercitar la acción penal. Ya durante la etapa procesal el Ministerio Público deja de tener el carácter de autoridad y se convierte en parte del proceso; es de observarse que el Ministerio Público puede reemplazarse en cualquiera de las situaciones que hemos descrito.

---

(62) GARCIA Ramírez, Sergio. obra citada. pág. 269.

#### 4.3.- Irrecusable

Con relación a éste principio que rige a la Institución del Ministerio Público del Fuero Federal, es importante citar el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1984, que a la letra dice:

"Los Agentes del Ministerio Público Federal no son recusables, pero deben excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la Ley señala en el caso de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito".<sup>(63)</sup>

Escribe el Doctor Sergio García Ramírez, que el hecho de que el Ministerio Público sea irrecusable, ésto no implica que sus funcionarios, en lo particular, puedan y deban conocer indiscriminadamente de cualesquiera asuntos que se sometan a su consideración; pues. deben excusarse en los mismos supuestos en que deben hacerlo los titulares de los órganos jurisdiccionales.<sup>(64)</sup>

El tratadista José Franco Villa en su interesante Libro "EL Ministerio Público Federal", menciona que la irrecusabilidad, es una prerrogativa acordada por la Ley al Ministerio Público, porque de no ser así su acción que es incesante, e interesa directa

<sup>(63)</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1984. En: Revista Mexicana de Justicia. No. 1. Volumen II.- Enero-Marzo de 1984. pág. 440.

<sup>(64)</sup> GARCIA Ramírez, Sergio. obra citada. pág. 270.

mente a la Sociedad, podría ser frecuentemente entorpecida si al inculpado se le concediera el derecho de recusación, sin embargo, los agentes del Ministerio Público tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos en que intervengan, cuando existe alguna de las causas de impedimento que la Ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces.<sup>(65)</sup>

Para el procesalista Guillermo Colín Sánchez, la intervención del Ministerio Público es irrecusable como tal, independientemente, de que la persona deba excusarse, por lo que, dado el caso, se le sustituye por otra para que continúe actuando en todo lo que a la representación corresponda.

Asimismo, menciona el maestro Colín Sánchez que la intervención del Ministerio Público cuando exista alguna de las causas de impedimento que la Ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces Federales, deberán excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan; situación en la que se confiere al Presidente de la República, la facultad de calificar la excusa del Procurador General y éste la de los funcionarios del Ministerio Público Federal.<sup>(66)</sup>

Por lo que hace al Ministerio Público en el Estado de México, su legislación procesal también tiene contemplado el princi-

---

(65) FRANCO Villa, José. obra citada. pág. 23.

(66) COLIN Sánchez, Gobierno. obra citada. pág. 118.



pio de "irrecusabilidad". Al efecto, el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, establece lo siguiente:

"ARTICULO 43.- El Procurador, los Subprocuradores, los Agentes, Secretarios y Auxiliares de la función investigadora, no son recusables, pero deben excusarse en los asuntos en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que el Código de Procedimientos Penales señala para los servidores públicos del Poder Judicial del Fuero Común".(67)

Analizando el texto transcrito, podemos decir que, el principio de "irrecusabilidad" para el Ministerio Público en el Estado de México, es una prerrogativa acordada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, porque de no ser así la acción del Ministerio Público que es incesante, e interesa directamente a la sociedad, se vería entorpecida lo que iría en contra de una pronta y expedita administración de justicia.

---

(67) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. obra citada. pág. 6.

#### 4.4.- Irresponsable

El principio de "irresponsabilidad", significa que el Ministerio Público, en dicha concepción, no incurre en responsabilidad, pero si pueden caer en ésta, dentro de la triple proyección civil, disciplinaria y penal, los funcionarios que lo representan, y en responsabilidad política el Procurador General de la República, de conformidad al artículo 110 en su primer párrafo que textualmente menciona:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".(68)

Refiriéndose al "principio de irresponsabilidad", el tratadista José Franco Villa nos dice que, tiene por objeto proteger al Ministerio Público, contra los individuos que éste persigue en juicio a los cuales no se les concede ningún derecho contra -

(68) Constitución Política. obra citada. pág. 103.

los funcionarios que ejercen la acción penal, aun en el caso de ser absueltos. Esto no quiere decir que puedan actuar a su capricho o que no se les pueda perseguir por violación a la Ley o infracciones de sus deberes.<sup>(69)</sup>

Cabe mencionar que éste "principio de irresponsabilidad" - que se aplica al Ministerio Público del Fuero Federal, también - es aplicado a la Institución del Ministerio Público en el Estado de México. Al efecto, es aplicable la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, enseguida cito:

"MINISTERIO PÚBLICO.- Cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, - por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de garantías, y, por la misma razón, cuando se niega a ejercitar 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 directo ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de la misma, y en los medios de exigir 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 2º Constitucional.

#### QUINTA EPOCA:

TOMO XXV.- Pág. 1551.- López Revuelta, Juan.  
 TOMO XXVI. Pág. 1055.- Netken, Howard.  
 TOMO XXVII. Pág. 1668.- Elizondo, Ernesto.  
 TOMO XXXI.- Pág. 594.- Arciniega, Anastacio.  
 TOMO XXXIV. Pág. 594.- Cía. Mexicana de Garantías.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA DE 1917 a 1965 DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE. PRIMERA SALA. PAG. 376".(70)

(69) FRANCO Villa, José. obra citada. pág. 23.

(70) CASTRO Zavaleta, Salvador. Jurisprudencia mexicana 1917-1971 Tomo I. PENAL. Editorial Cárdenas. 1a. Reimpresión. México.- 1990. pág. 370.

#### 4.5.- Independiente

El principio de "Independencia", ha sido causa de intensos debates y polémicas interminables. Se ha propuesto que el Ministerio Público Federal sea autónomo e independiente, ya que debido a la dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal ha originado desconfianza, pues de esta dependencia, en el cumplimiento de sus funciones, puede quedar subordinado a intereses y presiones del superior de quien depende, quedando ausente la imparcialidad con la que tiene que actuar.

El Licenciado Luis Cabrera, en el estudio presentado ante el Congreso Mexicano en 1932, en relación con este problema propuso que el Ministerio Público Federal fuera designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte. Asimismo, dice que debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del Presupuesto del Poder Judicial, e, independientemente de la Institución del Ministerio Público, deberá haber un abogado o Procurador General de la Nación, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo y con la categoría de Secretario de Estado, con las funciones de representante de la Federación cuando ésta fuese parte, y a las diversas Dependencias del Ejecutivo cuando actúen como actores o demandados, y será igualmente consejero político del Gobierno y

jefe de los Departamentos Jurídicos de las diversas dependencias administrativas. Argumentando esto diciendo que nuestra Constitución hace del Ministerio Público Federal un órgano dependiente - del Poder Ejecutivo, ya que es éste el que nombra al Procurador General de la República, removible a su voluntad, y, de la misma forma, es el Procurador el Consejero Jurídico del Gobierno. Dicho en estos términos no puede haber la "independencia" mientras siga siendo el Procurador el encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.<sup>(71)</sup>

En relación al principio de "independencia", el tratadista Guillermo Colín Sánchez menciona que, la independencia del Ministerio Público es en cuanto a la competencia asignada a los integrantes del Poder Judicial, porque si bien es cierto éstos reciben órdenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los jueces. Esto se explica, sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la División de Poderes existentes en nuestro país y sus características, de tal manera que, concretamente, las funciones señaladas por el Legislador al personal integrante del Ministerio Público corresponden al Ejecutivo; por lo tanto, no es admisible la injerencia de ninguno de los integrantes de los otros Poderes, en su actuación.<sup>(72)</sup>

El principio que hemos analizado también es aplicable para la Institución del Ministerio Público en el Estado de México.

---

(71) CASTILLO Soberanes, Miguel. obra citada. pág. 31.

(72) COLIN Sánchez, Guillermo. obra citada. pág. 116.

CAPITULO QUINTO  
ATRIBUCIONES Y NOMBRAMIENTO DEL MINISTERIO  
PUBLICO EN EL ESTADO DE MEXICO

- 5.1.- Atribuciones del Ministerio Público en el Estado de México
- 5.2.- Nombramiento del Procurador General de Justicia por el Gobernador del Estado de México
- 5.3.- Propuesta de elección del Procurador General de Justicia del Estado de México
  - 5.3.1.- Por Elección Directa
  - 5.3.2.- Por Elección Indirecta
- 5.4.- Propuesta para que el Gobernador del Estado de México, nombre al Abogado General del Estado.

### 5.1 - Atribuciones del Ministerio Público en el Estado de México

Tomando en cuenta que la dinámica social y económica del Estado de México se ha traducido en un incremento en las funciones que el Estado tiene que realizar con el propósito de poder satisfacer las necesidades que la sociedad mexiquense ha demandado, - Con tal motivo, la administración debe responder de manera oportuna al crecimiento de la dinámica social.

Por tal motivo, en septiembre de 1984, la Legislatura del Estado aprobó una Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que se tradujo en una serie de acciones tendientes a iniciar un proceso integral de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Estatal. Los principios bajo los cuales se sustentó esta reforma administrativa, y en particular la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal son:

- 1.- Adecuar a la Administración Pública a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales que vive el Estado.
- 2.- Simplificar la complejidad del aparato administrativo - que había crecido como producto de las demandas de la población.

- 3.- Fortalecer el poder rector del poder público en el proceso social, con el propósito de atender de manera más eficiente y eficaz las demandas de la sociedad.
- 4.- Adecuar la Administración a las necesidades sociales.
- 5.- Que la organización administrativa esté acorde con la realidad del Estado.

Esta Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal planteó una reordenación del aparato administrativo estatal, redefinió competencias entre las dependencias del Ejecutivo Estatal, se crearon algunas otras, y trató de evitar duplicidades u omisiones que el crecimiento de la administración pública había generalizado. Igualmente, comprendía las reglas para operación y funcionamiento del sector paraestatal. Esta Ley sufrió reformas y adiciones durante los años 1989, 1991 y 1992, cuando se crearon las Secretarías de la Contraloría, se fusionaron en una sola las de finanzas y Planeación, de Ecología, de Comunicaciones y Transportes y se elevó a rango de Generalía de Gobierno y la de Trabajo cambió su denominación a del Trabajo y de la Previsión social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal comprende de cinco capítulos, el que nos interesa de manera primordial de acuerdo al objetivo de nuestra Tesis es el Capítulo Tercero, en éste, se señalan la competencia de los doce órganos de dependencia directa del Gobernador del Estado, es decir, de las distintas Se-



cretarías y de la Procuraduría General de Justicia. Es importante mencionar, que éste Capítulo es la expresión de la agrupación que se hizo de las distintas actividades que tiene encomendadas la administración estatal, para dar respuesta a las necesidades del desarrollo social del Estado; lo anterior, conforme al texto de los artículos 19 al 40 de la Ley en consulta.

En dicho Capítulo, se establece que para la planeación, estudio y despacho de los asuntos de la Administración Pública Estatal, el Titular del Ejecutivo se auxiliará de:

- 1.- Secretaría General de Gobierno.
- 2.- Secretaría de Finanzas y Planeación.
- 3.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 4.- Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- 5.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- 7.- Secretaría de Desarrollo Económico.
- 8.- Secretaría de Administración.
- 9.- Secretaría de la Contraloría.
- 10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11.- Secretaría de Ecología.
- 12.- El Procurador General de Justicia; quien ejercerá las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, así como la Constitución Política del Estado de México.

Ahora bien, por lo que hace a la base jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ésta se encuentra en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual fué reformada por el Gobernador Constitucional - Licenciado Emilio Chuayffet Chemor, por Decreto promulgado el 27 de febrero de 1995, Los artículos relativos son: el 77, fracciones XXVII y XXVIII. que a la letra establecen:

"ARTICULO 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XXVII.- Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.

XXVIII.- Conducir y administrar las ramas de la administración pública del Gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin."(73)

"ARTICULO 78.- Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan".(74)

Asimismo, conforman dicha base jurídica: los artículos 19, - 20., párrafo, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Las atribuciones del Ministerio Público en el Estado de México se encuentran en los - artículos 81 y 82 de la Constitución Política del Estado Libre y

(73) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 228.

(74) Ibidem. pág. 228.

Soberano de México que textualmente dicen:

"ARTICULO 81.- Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

La Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público".(75)

"ARTICULO 82.- El Ministerio Público hará efectivos los derechos del Estado e intervendrá en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección".(76)

De conformidad a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, entre sus atribuciones encontramos entre otras a las siguientes:

- 1.- Investigar y perseguir los delitos del fuero común, que se cometan dentro del territorio del Estado.
- 2.- Ejercitar la acción penal e intervenir en el proceso penal.
- 3.- Cuidar la observancia del Principio de Legalidad.
- 4.- Proteger los intereses de la sociedad, del Estado, de los menores e incapaces y en general, de las personas a quienes las leyes otorgan especial protección. etc.

(75) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 229.

(76) Ibidem. pág. 229.

Es importante lo que respecto a la Procuraduría General de la República, escribe el Licenciado Rafael Martínez Morales en su Libro "Derecho Administrativo", indica que la Constitución Federal otorga algunos fundamentos para pensar que la Procuraduría de Justicia es un órgano centralizado, así los artículos 92, 102 apartado A y 89 fracción II. En efecto, su titular es nombrado y removido libremente por el Jefe del Poder Ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de Departamento para la suspensión de garantías. Pero por otro lado, y ello significa diferencia con las Secretarías y Departamentos, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las Cámaras del Congreso, aunque la comparecencia y el informe anual de hecho se dé en la práctica. (77)

En cuanto al carácter jurídico del Procurador, resulta en verdad difícil separar lo administrativo y lo político, de lo jurídico, pero puede mencionarse que encabeza un órgano centralizado federal, su calidad de jefe del ministerio público, que su Dependencia es la titular de la acción penal y que debe de intervenir en cualquier procedimiento judicial en el cual la Federación sea parte interesada. Respecto a su carácter administrativo, se puede indicar que el Procurador es el que encabeza la escala jerárquica de su Dependencia y, por tanto, ejerce todas las facultades que ello implica. (78)

(77) MARTINEZ Morales, Rafael. Derecho administrativo. Editorial Harla. 2a. Edición. México. 1994. pág. 90.

(78) Ibidem. pág. 90.

5.2.- Nombramiento del Procurador General de Justicia por el Gobernador del Estado de México.

Mencionamos en el inciso anterior que, el Gobernador Constitucional del Estado de México para el ejercicio eficaz de la Administración Pública en la cual se incluye la administración de Justicia, se auxiliará de algunas dependencias entre las cuales nos interesa la Procuraduría General de Justicia la que de conformidad al artículo 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se integrará con: el Ministerio Público, institución que estará a cargo de un Procurador General de Justicia y de un Subprocurador, así como de los Subprocuradores y los Agentes del Ministerio Público auxiliados por el personal que determine la Ley Orgánica respectiva.

La Constitución ordena que para ser Procurador General de Justicia se requiere: ser mexicano por nacimiento y vecino del Estado, con una residencia efectiva mayor de tres años, en pleno goce de sus derechos; tener más de 30 años de edad; poseer título de Licenciado en Derecho y tener más de cinco años de ejercicio profesional; no haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delitos intencionales que ameriten pena privativa de libertad; y ser de honradez y probidad notorias.<sup>(79)</sup>

---

(79) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 229.

El artículo 85 de la Constitución en estudio, expresa que la Ley determinará los requisitos necesarios para ser Agente del Ministerio Público; asimismo, menciona que no podrán desempeñar este cargo quienes hayan sido destituidos en el desempeño de similares empleos en ésta o en cualquier otra entidad federativa o en la administración pública federal.

Ahora bien, por lo que se refiere al nombramiento del Procurador General de Justicia por el Gobernador del Estado de México, esta facultad se encuentra establecida en el artículo 84, último párrafo que a la letra dice:

"El Gobernador del Estado designará al Procurador General de Justicia, pero el nombramiento deberá ser ratificado por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. En el caso de que el nombramiento sea rechazado, el Ejecutivo hará un segundo que podrá ser aprobado con el voto de la mayoría simple".(80)

Analizando el texto citado observamos que se presentan las siguientes situaciones:

- 1).- El Gobernador del Estado designa al Procurador General de Justicia del Estado, pero éste nombramiento deberá ser ratificado por la Legislatura del Estado (LII) la cual estaba integrada por una mayoría de diputados del Partido Revolucionario Institucional; para ser ratifi-

---

(80) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. obra citada. pág. 229.

cado, debería contar con las dos terceras partes de los diputados presentes, cosa que no era difícil de lograr tomando en cuenta la lealtad que los diputados deben a su Partido.

- 2.- En caso de que el nombramiento fuera rechazado, el Gobernador hará una segunda propuesta la cual podría ser aprobada con el voto de la mayoría simple. Observamos que en éste segundo caso, tampoco es difícil lograr esta mayoría simple, pues volvemos a mencionar que, existe un compromiso de lealtad de los diputados del Partido Revolucionario Institucional con el Presidente de su Partido y sobre todo con el primer priista del Estado que en el caso que nos ocupa es el Gobernador del Estado, quien es el que propone al Procurador.

Tal es a grandes rasgos, lo referente a la institución del Ministerio Público en el Estado de México, la forma en que se integra, los requisitos para ser Procurador General de Justicia en el Estado, sus atribuciones; así como su nombramiento como facultad del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y la ratificación de la Cámara de Diputados del Estado, la cual se encuentra integrada con una mayoría de diputados del Partido Revolucionario Institucional.

### 5.3.- Propuesta de elección del Procurador General de Justicia del Estado de México

Recordemos que en el inciso anterior, mencionamos que de conformidad al artículo 84 de la vigente Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Gobernador está facultado para designar al Procurador General de Justicia del Estado; asimismo señalamos que al efecto se presentaban dos situaciones:

La primera, cuando el aspirante a Procurador es designado y ratificado por la Legislatura del Estado, por las dos terceras partes de los diputados presentes.

La segunda, cuando la designación fuera rechazada; la segunda propuesta podrá ser aprobada por el voto de la mayoría simple.

Al efecto cabe señalar que se presenta la siguiente situación: El sistema político en el Estado de México impone ciertas tareas al Gobernador, por otra parte le proporciona también, para poder llevarlas a cabo. Entre otros, el medio más importante es la autoridad personal que ejerce en general el Gobernador sobre el aparato estatal del Partido Revolucionario Institucional. Por medio de éste, él puede adicionar a sus deberes de orden administrativo el de ser árbitro de las fuerzas locales en compe-



tencia. En otras palabras, el esquema político nacional se repite al nivel de los Estados de la República; de la misma manera - que el Presidente es factor determinante en la designación de - los dirigentes nacionales del Partido Revolucionario Institucional, el Gobernador, de hecho, interviene decisivamente en el nombramiento de los miembros del Comité Directivo Estatal.<sup>(81)</sup>

El control ejercido por el Gobernador sobre el Partido a nivel local le permite ejercer una influencia decisiva en la selección de candidatos a las elecciones municipales y legislativas - locales. Sin embargo, es importante hacer notar que su influencia en el Partido no es incondicional ni inmutable. No es incondicional porque la autoridad de hecho que mantiene sobre el Comité Directivo Estatal es siempre una autoridad delegada. Esta autoridad puede serle retirada si no respeta el acuerdo tácito de obligaciones recíprocas convenido con el poder central en el momento de su designación como candidato priista a la gubernatura del Estado.

No es inmutable porque obedece al azar de la coyuntura. El principio estará siempre en vigor, pero el grado de influencia - real del Gobernador dependerá de la evolución de la correlación de fuerzas locales y nacionales.

La autoridad de hecho que el Gobernador ejerce sobre el apa

(81) ALMADA López, Carlos. La administración estatal en México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1a. Ed. México. 1982. pag. 101

rato del Partido Revolucionario Institucional no se detiene al nivel del Comité Directivo Estatal, sino que es efectiva también a escala municipal. Influye así de manera decisiva en la composición de los Comités Municipales del Partido o al menos en los más importantes. No le conviene adoptar una actitud pasiva cuando se presentan estos cambios, puesto que ello lo privaría de una red de información e influencia que se extiende hasta el nivel municipal.

En estas condiciones parece lógico que el Gobernador busque tomar las riendas del conjunto de mecanismos del Partido Revolucionario a nivel Estatal. Sin embargo, debe tomar en cuenta las directrices del Comité Ejecutivo Nacional y, en consecuencia, de las acciones de su Delegado. Si las elecciones son nacionales, - el Delegado del Partido funciona con una mayor autonomía con respecto al Gobernador. Esto es comprensible si se recuerda que las decisiones en estos casos son tomadas básicamente como producto de negociaciones que se efectúan centralizadamente con los sectores del Partido. <sup>(82)</sup>

Una de las reglas no escritas del sistema político mexicano dicta que los candidatos del Partido Revolucionario Institucional a los Congresos Locales sean seleccionados con la intervención del Gobernador, en su carácter de jefe real de las instancias Estatales del Partido.

---

(82) ALMADA López, Carlos. obra citada. pág. 103.

Puede afirmarse que el Gobernador mantiene una autoridad de hecho sobre el Congreso del Estado. Este se limita, en la práctica, a aprobar las Iniciativas del Ejecutivo Local, dándoles así valor jurídico y legitimidad.

La ausencia de independencia del Poder Legislativo con respecto del Poder Ejecutivo refleja la jerarquía mexicana del poder. Tanto a nivel Estatal como Nacional, las voluntades de los Gobernadores y del Presidente prevalecen, excepto en situaciones claramente excepcionales. La causa determinante en la subordinación de la Legislatura al Gobernador parece ser la influencia, si no exclusiva, cuando menos determinante de éste en el nombramiento de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional al Congreso Estatal.

Existe otro factor que contribuye a explicar la docilidad de los Diputados frente al Gobernador. Se trata de la manera en que puede influir éste en el futuro político de los Diputados. La no reelección inmediata de los diputados contribuye a esta situación, sobre todo cuando los Legisladores ejercen su función durante la primera mitad del mandamiento del Gobernador. En el sentido de la disciplina en el interior de las estructuras del Partido lleva a los miembros de la Legislatura a mantener vínculos de lealtad con el Gobernador. Hay que recordar que éste es considerado como el primer dirigente del Partido en el Estado. Por otra parte, un Diputado del Partido considerado rebelde, se arriesga a represalias en el terreno de su representación secto-

rial y de su clientela política.

El Gobernador puede bloquear o canalizar por otra vía las peticiones de inversión o de prestación de servicios de un Diputado, lo que lo hará aparecer como un intermediario ineficaz. El Gobernador dispone, entonces, de los medios necesarios para contrarrestar cualquier acción de independencia por parte de los miembros de la Legislatura Local. A ello hay que agregar que las relaciones financieras y administrativas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fortalecen el dominio del Poder Ejecutivo sobre el otro Poder.<sup>(83)</sup>

Una de las características del sistema es precisamente la subordinación del Congreso al Titular del Poder Ejecutivo, aunque pueden existir variantes y matices según sea la personalidad de los protagonistas (un Gobernador "liberal" o "absolutista"; Diputados "cooperativos" o "indisciplinados") así como la correlación de las fuerzas políticas en presencia. La sumisión del Poder Legislativo lleva fatalmente a una dirección personalizada de los asuntos públicos. Y así, de hecho, cualquier control del Legislativo sobre el Gobernador es puramente teórico, sobre todo en cuanto a asuntos financieros se refiere. Este dominio del Gobernador sobre la Legislatura Estatal es un valioso instrumento para lograr su hegemonía sobre las otras instancias locales, puesto que éste la puede usar para ampliar su influencia sobre el Poder Judicial.

<sup>(83)</sup> ALMADA López, Carlos. obra citada. pág. 106.

Tomando en consideración lo mencionado, se puede decir que, el candidato a Procurador General de Justicia del Estado deberá ser una persona de la más amplia confianza del Gobernador y sobre todo le debe lealtad; por consiguiente pienso que, no goza de plena independencia en sus acciones.

Ahora bien, en relación a los dos casos expuestos que se pueden presentar en la designación del Procurador, observamos que existe una situación cien por ciento favorable para que el propuesto a dicho cargo sea aceptado, pues, los Diputados del Partido Revolucionario del Estado del cual el Gobernador es su líder máximo en la Entidad siempre votarán de manera favorable.

El resultado de todo lo señalado, nos indica claramente que el Procurador de Justicia del Estado de México no es totalmente independiente del Gobernador, ya que a éste le debe su nombramiento y por lo tanto, su incondicional lealtad; razón por la cual considero que difícilmente iniciara una investigación penal en contra de dicho Gobernador. Para terminar con esta situación, en la presente investigación hago la propuesta para que el Procurador General de Justicia en el Estado de México sea por elección Directa o por elección Indirecta, propuestas que desarrollaré en los siguientes incisos.

### 5.3.1.- Por Elección Directa

La democracia constituye un ideal permanente de los pueblos los cuales aspiran a realizarla de acuerdo con el grado de desarrollo social y político que van alcanzando. Por esta razón, la democracia no puede darse por Decreto, ni tampoco quedar al arbitrio de los gobernantes, quienes frecuentemente falsean su imagen y la alejan de su verdadera significación. Los mexicanos después de amargas y sangrientas experiencias tenidas a lo largo de nuestra historia, decidimos definitivamente que la democracia es la que mejor se ajusta a nuestra vocación de pueblo libre y por lo mismo existe una marcada indiferencia a toda forma de dictadura.

El Derecho Electoral, dentro del contexto de la democracia política y de la democracia social contemporánea, tiene la importante misión de llevar a cabo el proceso que conduce a la designación de los gobernantes por medio del voto y que permite la participación del pueblo en la toma de decisiones gubernativas. Ahora bien, dentro de este marco teórico que hemos reseñado en sus lineamientos generales, con la idea de sistematizar la exposición de nuestro tema y hacerlo más comprensible, salta a la vista que el sufragio constituye la materia básica del derecho electoral y es parte importante de su contenido, por ser el fundamento en que debe apoyarse un verdadero proceso democratizador. <sup>(84)</sup>

(84) BERLIN Valenzuela, Francisco. Teoría y praxis política-electoral. Edit. Porrúa. 1a. Ed. México. 1983. pág. 115.

El sufragio resulta ser así, toda una manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación. El sufragio directo, es aquél en que el elector en forma inmediata vota por el candidato de su predilección.<sup>(85)</sup>

Nuestra propuesta es que al realizarse las elecciones para Gobernador, se incluyan en las boletas electorales los nombres de tres personas propuestas por los Colegios o Barras de Abogados con reconocimiento en el Estado de México, esto es, sin contar con la participación de las Barras o Colegios de Abogados que pertenecen a instituciones o dependencias del Estado; es decir deben ser independientes del poder estatal, y de entre las tres personas designadas saldrá la que se hará cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, electas de acuerdo a la votación mayoritaria emitida a su favor; en caso de empate el Consejo de la Judicatura del Estado determinará quien desempeñará el cargo de Procurador.

Tenemos la firme idea que al realizarse la designación del Procurador General de Justicia en la forma descrita, éste tendrá plena autonomía e independencia del titular del Poder Ejecutivo y al no estar subordinado a él, ni deberle lealtad podrá ejercer plenamente sus funciones persecutorias. El Procurador dara cuenta de sus funciones al Congreso del Estado.

(85) BERLIN Valenzuela, Francisco. obra citada. pág. 115.

### 5.3.2.- Por Elección Indirecta

Para el caso de la designación indirecta del Procurador General de Justicia del Estado de México, se debe acatar lo siguiente: las Barras, Asociaciones y Colegios de Abogados independientes de las instituciones y dependencias del Estado harán la propuesta de una terna consistente en tres Licenciados en Derecho ciudadanos - del Estado y de reconocido prestigio público y probidad; esta propuesta se hará al Congreso del Estado, el cual por mayoría de votos designará a la persona que ocupará el cargo de Procurador.

En caso de que hubiera empate en la votación, el Consejo de la Judicatura del Estado determinará quien desempeñará el cargo de Procurador de entre las personas que estuvieren en el caso de empate en la votación.

Consideramos que al igual que en la elección del Procurador por la vía directa, en este caso también la persona designada tendrá plena autonomía e independencia del Gobernador del Estado y de ninguna manera se encontrará subordinado a él; y por lo tanto, no le deberá favor ni lealtad alguna, pues su compromiso será con el pueblo que lo eligió de manera indirecta por medio de sus representantes que son los Diputados de la Legislatura. Así, el Procurador de Justicia podrá ejercer plenamente sus funciones persecutorias y ejercer la acción penal cuando sea necesario.



5.4.- Propuesta para que el Gobernador del Estado de México nombre al Abogado General del Estado.

En los incisos anteriores formule la propuesta para que el Procurador General de Justicia sea nombrado por elección directa o por elección indirecta, a efecto de que éste tenga plena autonomía e independencia en relación al Gobernador del Estado; lo cual ha generado desconfianza, puesto que esta dependencia, en el cumplimiento de sus funciones, puede quedar subordinada a intereses o presiones del superior que la propuso para dicho cargo y del cual depende, quedando por lo tanto ausente la imparcialidad con la que debe actuar en la persecución de los delitos y en el ejercicio de la acción penal.

Ahora bien considero que independientemente de la institución del Ministerio Público en el Estado de México, deberá haber un Abogado General del Estado, éste si dependerá directamente del Gobernador quien tendrá la facultad de nombrarlo y removerlo libremente, dicho Abogado ostentará la categoría de Secretario de Estado, con las funciones de representante del Estado cuando éste fuese parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo Local en el caso de que actúen como actores o demandados, y será igualmente consejero político del Gobernador y Jefe de los Departamentos Jurídicos de las diversas dependencias administrativas.

Lo anterior, tiene su fundamento legal en el artículo 82, -

primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que ordena que el Ministerio Público hará efectivos los derechos del Estado. Asimismo, es de aplicarse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado en su artículo 11 establece que la Procuraduría deberá defender los intereses del Estado. En el artículo 15, menciona que el Procurador General de Justicia deberá ser nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado. En el artículo 17 la Ley en estudio menciona que además de las atribuciones citadas en artículos precedentes tendrá las siguientes: Informar al Gobernador sobre las leyes y reglamentos contrarios a la Constitución General de la República y a la particular del Estado, y proponer las medidas necesarias para su corrección; prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado; informar al Gobernador de los asuntos de la dependencia; dictar acuerdos y circulares de observancia general y expedir manuales de organización y procedimientos; nombrar y remover libremente al personal de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal; celebrar convenios jurídicos en representación del Estado, etcétera.

Todas las anteriores facultades que se establecían para el Ministerio Público, de acuerdo a nuestra propuesta deberán ser otorgadas al Abogado General del Estado, el cual es correcto que sea una Secretaría dependiente completamente del Gobernador del Estado.

Considero que para confirmar lo mencionado es conveniente traer a relación lo que escribe el tratadista Juventino Castro, en su interesante obra "La procuración de la justicia federal", al efecto, escribe otra de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva personalmente al Procurador General es la de Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Por la naturaleza y relevancia de esta misión, hay quienes le asignan carácter de Institución; es decir, la Institución de la Consejería Jurídica, que de tal suerte, vendría a sumarse a la otra que el Procurador encabeza; es decir, la del Ministerio Público.<sup>(86)</sup>

Menciona el autor en consulta que, la Consejería fortalece, ciertamente, la condición "jurista" de la Procuraduría General de la República, y contribuye, con las otras atribuciones ya comentadas, a perfilar la figura legal e institucional de esa Dependencia y de su titular, más allá, como es evidente de la vistosa actividad persecutoria.<sup>(87)</sup>

Cabe señalar que no estamos de acuerdo con lo mencionado por el tratadista en consulta, pues, al asumir las dos atribuciones descritas se ubica en un caso total de dependencia, y, considero que como Procurador General de la República debe ser totalmente independiente. Asimismo, en el caso de Consejero si cabe la total dependencia, pero debe ser otro Licenciado diferente al Procurador, el cual será el Abogado General de la República.

(86) CASTRO, Juventino. La procuración de la justicia federal. - Editorial Porrúa. 1a. Ed. México. 1993. pág. 212

(87) *Ibidem.* pág. 212.

De llevarse a efecto nuestras propuestas se tendrán las siguientes situaciones:

- 1.- Habrá un Procurador General de Justicia del Estado de México, nombrado por elección directa o indirecta el cual será autónomo e independiente del titular del Poder Ejecutivo Local.
- 2.- Habrá un Abogado General del Estado, el cual será nombrado y removido libremente por el Gobernador del estado, - lo anterior indica que éste Abogado dependerá directamente del Poder Ejecutivo Local, quién será su superior inmediato.

Tales son a grandes rasgos, nuestras propuestas de reformas a efecto de lograr una plena independencia del Procurador General de Justicia del Estado de México.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a lo que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. A lo largo de la historia de esa ciencia, su concepto ha evolucionado, cambiando tanto su contenido como su método de análisis.

SEGUNDA.- Una de las formas de aprender el concepto de Estado es analizando los elementos que lo integran. Aunque existan diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que lo forman, la doctrina a la que nosotros nos adherimos es la que considera su integración con tres elementos: población, territorio y gobierno.

TERCERA.- La Constitución Federal establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida, según los principios que la propia Constitución señala. El sistema federal mexicano ha creado tres ámbitos jurídicos: el Federal, el Estatal y el Municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la Administración Pública Federal, en correspondencia con aquéllos.

CUARTA.- En México, la Constitución Federal ordena que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Poder

Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Determina también que tales Poderes no podrán reunirse en una sola persona. Las modalidades de la División de Poderes son la preeminencia de uno de ellos y la colaboración entre sí. La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes se dá por razones de carácter histórico, político, económico, de práctica constitucional y, debido a la actividad política del país, pero que se complementa, por un marco de colaboración entre dichos Poderes, sobre todo con el Legislativo. pero esto no significa subordinación.

QUINTA.- El depositario supremo del Poder Ejecutivo Federal es un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Titular del Poder Ejecutivo materializa su acción a través de la Administración Pública Federal que es la intermediación de las acciones del Estado con la sociedad civil.

SEXTA.- La Constitución Federal ordena que el Poder Ejecutivo Federal se estructure a través de órganos centralizados. Las principales características que distinguen a la organización centralizada son: que carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo Federal; dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo; el titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de México; actúan exclusivamente por facultades delegadas del Presidente, carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otras clases de recursos.

SEPTIMA.- El Procurador General de la República tiene las características de un órgano centralizado. En efecto, este es nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, además debe intervenir en cualquier procedimiento judicial en el cual la Federación sea parte interesada. Asimismo, es el consejero jurídico del Presidente. De conformidad con lo anterior, es obvio que el Procurador no goza de completa independencia, pues le debe lealtad a la persona que lo designó que en este caso es el Presidente de la República.

OCTAVA.- La base jurídica de la Administración Pública Estatal se encuentra en la Constitución Federal, en cada una de las Constituciones Estatales, en las Leyes Electorales, en la correspondiente Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, etc. En estas disposiciones se regula la forma de gobierno local; los elementos fundamentales de la organización estatal; la división de poderes; la división territorial; la estructura de la administración estatal, etc.

NOVENA.- Una función primordial en los Estados es la administración de justicia que se comparte entre el Poder Ejecutivo Local y el Poder Judicial Local. En general, el Ministerio Público es la Institución que representa a la sociedad, frente al Poder Judicial, en los conflictos de carácter penal surgidos entre los particulares o entre un particular y el Estado.

DECIMA.- Es función del Gobernador del Estado organizar y hacer funcionar al Ministerio Público lo que se logra mediante la aplicación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de -

Justicia del Estado y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en donde se establece que el titular - del Poder Ejecutivo del Estado podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia.

DECIMA PRIMERA.- De acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Gobernador designará al Procurador General de Justicia, al efecto se presentan dos situaciones: primera: cuando la designación debe ser ratificada por la - Legislatura del Estado (los diputados en su mayoría son del Partido Revolucionario Institucional, del cual el máximo dirigente es el Gobernador del Estado) como es obvio las votaciones serán a favor del Procurador designado. En segundo lugar, la designación puede ser rechazada, entonces el GObernador hará una segunda designación la cual podrá ser aprobada con el voto de la mayoría simple, tampoco es difícil lograr esta votación a favor, ya que los diputados votantes son en su mayoría del Partido Revolucionario Institucional.

DECIMA SEGUNDA.- Ante esta situación, es obvio que el Procurador General de Justicia del Estado de México, le deba lealtad a la persona que lo designó, ésta persona es el Gobernador del Estado; además se encuentra subordinado a este por ser el titular de un organismo dependiente del Gobernador al cual asimismo debe asesorar jurídicamente.

DECIMA TERCERA.- Con fundamento en lo expuesto a lo largo - de la presente investigación nuestra propuesta es en el sentido de que el Procurador General de Justicia en el Estado de México, sea nombrado por elección directa o por elección indirecta. Asimismo, el Gobernador deberá nombrar al Abogado General del Estado y éste mismo lo podrá remover libremente.



## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALMADA López, Carlos. La administración estatal en México. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. 1a. Edición. México. 1982.
- 2.- BENITEZ Treviño, V. Humberto. Filosofía y praxis de la procuración de justicia. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1994.
- 3.- BERLIN Valenzuela, Francisco. Teoría y praxis política-eleitoral. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1983.
- 4.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano.- Editorial Porrúa. 9a. Edición. México. 1994.
- 5.- CASTILLO Soberanes, Miguel. El monopolio del ejercicio de - la acción penal del Ministerio Público en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2a. Edición. México. 1993.
- 6.- CASTRO Juventino. El Ministerio Público en México. Editorial. Porrúa. 8a. Edición. México. 1994.
- 7.- CASTRO Juventino. La procuración de la justicia federal. - Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1993.
- 8.- CASTRO Zavaleta, Salvador. Jurisprudencia mexicana 1917-1971 Tomo I. PENAL. Editorial Cárdenas. 1a. Reimpresión. México. 1990.
- 9.- COLIN Sánchez, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1995.
- 10.- COLIN Sánchez, Guillermo. Leyes penales del Estado de México. Tomo I. Editorial Cultura. 1a. Edición. Toluca de Leído, Estado de México, México. 1973.

- 11.- DIAZ DE León, Marco A. Historia del Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Procuraduría General de Justicia. 1a. Edición. México. 1988.
- 12.- FRANCO Villa, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1985.
- 13.- GARCIA Ramírez, Sergio. Curso de derecho procesal penal. - Editorial Porrúa. 5a. Edición. México. 1989.
- 14.- GONZALEZ Bustamante, José. Principios de derecho procesal penal mexicano. Editorial Porrúa. 10a. Edición. México. - 1991.
- 15.- MARTINEZ Morales, Rafael. Derecho administrativo. Editorial Haria. 2a. Edición. México. 1994.
- 16.- NAIME Libien, Alexander. La administración pública en el Estado de México. Editorial Imagen. 2a. Edición. Toluca de - Lerdo, Estado de México, México. 1993.
- 17.- PIÑA Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público en México. En: Revista Mexicana de Justicia. Año I. Volumen II.- Enero-Marzo de 1984.

#### LEGISLACION

- 18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa 116a. Edición. México. 1996.
- 19.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México En: Revista IAPEM. Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca de lerdo, Estado de México. México. No. 27. JULIO-Septiembre de 1995.
- 20.- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Editorial Porrúa. 69a. Edición. México. 1996.

- 21.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de - 1984. En: Revista Mexicana de Justicia. No. I. Volumen II. - Enero-Marzo de 1984.
- 22.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Gaceta de Gobierno número 50. Toluca de Lerdo, Estado de México, México. lunes 11 de marzo de 1989.
- 23.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. En: Revista IAPEM. Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, Estado de México, México. No. 27. Julio-Septiembre de 1995.