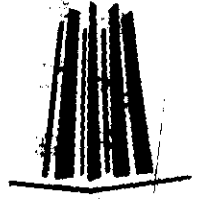


177
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
ARAGÓN

"PROBLEMÁTICA DE LA NATURALEZA
JURIDICA DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
ALFONSO LOPEZ GARCIA

ASESOR:
LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA

272508

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MEX., 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por la vida en amor que me has brindado en compañía de los que amo, quiero y respeto; por permitirme conocer dos seres maravillosos (mis padres), y sobre todo por encontrar en ti, el equilibrio que en ocasiones hace falta a mi vida.

A mis Padres

Raúl y María Luisa, gracias porque antes de darme la vida me han dado su amor, por mostrarme siempre el camino correcto, por ubicarme siempre con los pies en la tierra y, dejarme libre en mis sueños; por pensar antes en mí que en ustedes; por ser mis mejores amigos; por inculcarme principios tan valiosos como lo son el respeto, la humildad, el trabajo, la libertad, la comprensión y sobre todo el amor; esta tesis es por y para ustedes, por todo su desgaste físico y mental que en toda mi vida he contemplado para poder realizarme como un profesionalista y por ser quienes más amo en mi vida.

In Memoriam

A mis abuelos paternos: *Alfonso López y Margarita Hernández*

A mis abuelos maternos: *Lucino García y María Hernández*

En donde estén, solamente les puedo decir que me siento orgulloso de los padres que me dieron, que estoy muy contento con mis orígenes y que aunque aun falta mucho camino por andar, aun tengo millones de sueños por realizar.

A mi primo

Lic. Julio C. Rojas López, por ser el hermano mayor "virtual" que tengo; por ser mi amigo, mi maestro y mi cómplice, él que siempre me ha orientado y me ha enseñado sin recelo lo que ha aprendido y porque sé que siempre puedo contar contigo.

A mis tíos.

Ma. Cristina, J. Alfonso y J. Antonio López Hernández, Pilar Martínez

Gracias por el apoyo pleno que han tenido con mi familia y conmigo. Su mejor ejemplo ha sido su trabajo y honradez.

A mis amigos

Adelina, Antonio, Army, Beatriz, Carlos, César, Diana, Elizabeth, Erika, Ernesto, Gladys, Grisel, Jenny, Jorge, Lucía, Luis, Nallely, Perla, Priscilla, Ricardo, Tania Y Teresa. Por su amistad desinteresada y acompañarme en los momentos gratos y en los amargos, por sus consejos (aunque a veces no los tome en cuenta) y por sus regañones (que esos sí me ponen a razonar).

A mi asesora

Lic. Janette Yolanda Mendoza Gándara.

Su completo apoyo y eterna paciencia han sido fundamentales para la elaboración de esta tesis. Porque gracias a su profesionalismo, a pesar de los tiempos tan difíciles que vive nuestra alma mater, he podido llegar hasta este objetivo de mi vida. Mil Gracias.

A la UNAM

Por haberme abierto los ojos al conocimiento y a la realidad en que vivimos. Porque a pesar de las heridas internas y externas a las que te enfrentas; nos ha servido a muchos para conocer el tamaño de tu espíritu.

A la ENEP ARAGON

Mi Escuela, me has dado tanto; desde los conocimientos básicos para formarme como un profesionista, como la oportunidad de conocer a gente distinta y poder valorar las palabras amistad, trabajo, honestidad, esfuerzo, para pulirme en una vida bastante complicada.

A mi jurado.

LIC. ROBERTO VILLALOBOS GALLARDO.

LIC. BERNABE LUNA RAMOS.

LIC. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA.

LIC. EDUARDO ZALDIVAR OLVERA.

LIC. MARIO SANDOVAL PÉREZ.

A todos y cada uno de ustedes mi agradecimiento y respeto más sincero, en estos momentos tan difíciles para nuestra UNAM, su calidad profesional, su espíritu de enseñanza y su comprensión, demuestra a los demás, él porque nuestra Institución es y seguirá siendo pilar fundamental en nuestra Educación Superior tanto en México, Latinoamérica y el mundo entero.

En particular

Agradezco a toda la gente que me apoyo en la elaboración de este trabajo de investigación, así como a quienes demostraron interés en su desarrollo:

Lic. Horacio Avila Balbuena.

Licenciado gracias por tu amistad, por tus consejos y por haber sembrado la semilla de la duda.

Ricardo Díaz López.

Gracias por tu amistad. Hemos aprendido a distinguir caminos incorrectos, no pierdas el camino que hasta ahora llevas bien. Suerte. Gracias por tu confianza y consejos.

Lic. Ma. Angélica Feria Victoria.

Muchas gracias por tu amistad y el apoyo bibliográfico, que sirvió para la investigación y elaboración de la tesis en un sentido técnico.

Priscilla T. López Cortés.

Muchas gracias por tu amistad y el apoyo bibliográfico y sobre todo moral (que me sirvió para conocer el valor de doce mil dolores o dólares, en fin), aprendí mucho en este tiempo de espera, tanto de ti, como de los secretos de una tesis; la vida sigue y lo haremos bien. Gracias por tu fuerza, coraje y consejos.

Luis Ortega Astudillo.

Muchas gracias por tu amistad. No te detengas por lo que desees, en esta vida sino contamos con nosotros mismos nadie nos saca de la nada. Suerte en tus metas.

Nallely Salcedo Olivares.

Muchas gracias por tu amistad. Eres una niña con bastante carácter y orgullo, lo cual para conseguir objetivos es necesario. No pierdas el enfoque de lo que quieres. Intenta darte tiempo para tus metas profesionales. Gracias por tu alegría y por enseñarme a valorar lo que es mío.

Ernesto San Elías García.

Gracias por el apoyo bibliográfico, por tu amistad. Eres una persona muy inteligente, sigue preparándote. Gracias por tu humor negro y consejos que nos hacen reflexionar sobre el pasado, presente y futuro.

Tania Solís Arce.

Gracias por tu amistad. Eres un ser humano con virtudes envidiables, eres constante y dedicada en lo que realizas, se bien que vas a llegar muy alto. Gracias por tu alegría y confianza

Teresa Suárez Armenta.

Eternamente sorprendido por tu amistad, en tan poco tiempo hemos congeniado tan bien. Eres una niña que puede lograr todo lo que se proponga, no dudo en que alcances tus sueños. Es tiempo de demostrarle a toda esa gente que nunca creyó en tu capacidad de lo que estas hecha. Gracias por tu confianza y alegre compañía.

En General

A todas aquellas personas que han puesto obstáculos y cerrado puertas en mi vida, en verdad se los agradezco, porque han logrado que me esfuerce al máximo y le dé importancia a las cosas que no tienen valor económico, para cada día lograr ser mejor.

A él.

La lealtad con la que cuenta, la deberían tener muchos seres humanos que he conocido y no valen la pena, gracias por distraerme en momentos duros de mi vida.

Indice

- Introducción

Capitulo 1

Marco Jurídico

1.1 Definición y Concepto.	1
1.2 Antecedentes históricos extranjeros de la Procuraduría General de la República.	5
1.2.1 El Ministerio Público de Francia.	5
1.2.2 El Attorney General Angloamericano.	6
1.2.3 La Procuraduría o Promotoría Fiscal de España	7
1.3 Antecedentes históricos en México de la Procuraduría General de la República.	9
1.3.1 Derecho Precolonial.	9
1.3.2 La Nueva España.	10
1.3.3 México Independiente.	16
1.3.4 Las Constituciones anteriores a la de 1917.	17
1.3.5 El Ministerio Público surgido de la Constitución Política de 1917.	23
1.3.5.1 El artículo 21 constitucional y su aprobación.	24
1.3.5.2 El artículo 102 constitucional y su aprobación.	30
1.3.5.3 Ley Orgánica de Ministerio Público Federal de 1919.	33

Capítulo 2

Aspectos Generales de la Procuraduría General de la República

2.1 Requisitos y designación.	35
2.1.1 Del Procurador General de la República.	35
2.1.2 Del Ministerio Público de la Federación.	36
2.2 Atribuciones.	39
2.2.1 El artículo 21 Constitucional.	39
2.2.2 El artículo 102. Apartado "A" de la Constitución.	41
2.2.3 La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	42
2.2.3.1 Para el Procurador General de la República.	44
2.2.3.2 Para el Ministerio Público Federal.	46
2.2.4 El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	57
2.3 La Destitución.	63
2.3.1 La Facultad del Presidente de la República para remunerar al Procurador General de la República.	63

Capítulo 3

La Procuraduría General de la República en la Administración Pública Federal

3.1 El artículo 90 Constitucional.	68
3.2 La Administración Pública Centralizada.	79
3.3 La Administración Pública Paraestatal.	96
3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	104
3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal anterior a la reforma del 28 de diciembre de 1994.	105
3.4.2 Reforma del 28 de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	105

Capítulo 4

Problemática de la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República.

4.1 La ubicación de la Procuraduría General de la República dentro de los tres poderes de la Federación.	107
4.2 La desaparición de la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública Federal.	118
4.3 La naturaleza jurídica administrativa de la Procuraduría General de la República.	124
• Conclusiones	128
• Bibliografía	132

Introducción

Desde sus orígenes la Procuraduría General de la República ha sido una de las instituciones más polémicas en nuestro país, debido a su importancia y relevancia, debido quizás a los escandalos en los que últimamente se ha visto envuelta, a la aparición y desaparición continua de Procuradores designados por el Ejecutivo Federal, su enorme desarrollo se ha debido gracias a los cambios en ocasiones tan violentos debido a los tiempos en los que vive el país.

Al hablar de la Procuraduría General de la República inmediatamente nos llega a la mente la figura del Ministerio Público Federal, y es que a pesar de que en algunos otros países en los que se ha intentado o separado dichas facultades, en México muy por el contrario se erigen en un mismo camino para ejercer su monopólico ejercicio de la acción penal y su carácter de auténtico representante social.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo primordial dar una información amplia y concreta sobre la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República, institución de suma importancia para nuestro país no solamente por estar encargada de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad; de promover la pronta, expedita y debida procuración

e impartición de justicia; representar al Ejecutivo Federal ante los tribunales en los asuntos que se consideran de interés Nacional e investigar y perseguir los delitos del orden Federal.

De tal modo nos damos a la tarea de explicar los antecedentes de dicha institución a nivel internacional, su origen en nuestra nación; así como la definición de dicha institución. De igual forma nos abocaremos a analizar los aspectos generales que rigen a la Procuraduría General de la República; como lo son la designación y los requisitos para ser Procurador General de la República, para ser Ministerio Público Federal; las atribuciones de los mismos, así como la destitución, facultad otorgada al presidente de la República. A su vez también nos enfocaremos a la Administración Pública Federal, estudiando a la Centralizada y a la Paraestatal, así como la desaparición de la institución en estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para concluir abordaremos la problemática de la naturaleza jurídica de dicha institución, la ubicación de dicha dependencia en los Poderes de la Federación, así como el ser parte integrante de la Administración Pública Centralizada.

Capítulo 1

Marco Jurídico

1.1 Definición y Concepto

Para referirnos a cerca de la Procuraduría General de la República debemos de hacer la nota que en nuestro país particularmente la percepción de dicha Institución es sinónima del precepto Ministerio Público Federal, ya que nuestra propia Constitución no hace diferencia una de otra.

La Procuraduría General de la República es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Ministerio Público Federal en el concepto que da el doctor Franco Villa es "una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine".¹

Por su parte el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio nos comenta que el Ministerio Público es la Institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la

¹ Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, p.3

defensa de intereses, de ausentes, menores e incapacitados y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.²

En cuanto a la nomenclatura y como muy bien lo apunta el doctor Franco Villa, en derecho comparado no hay unidad en la denominación y se explica por la preferencia que en algunos países se da a algunas de las múltiples funciones que le están atribuidas. Así la denominación de origen francés es Ministerio Público; promotor fiscal o ministerio fiscal es de tradición española y Procurador General para designar al Jefe del Ministerio Público.

Las palabras Procurador y Procuraduría también hacen referencia a defensores de consumidores, personas o grupos sociales; así también llevan el nombre de procurador, el Procurador Federal del Consumidor, el Procurador de la Defensa del Trabajo, el Procurador del Menor, los Procuradores Agrarios, entre otros.

De acuerdo con el ilustre jurista Miguel Acosta Romero, se considera que el Procurador General de la República es "... un funcionario político, jurídico y administrativo; nombrado y removido por el Presidente de la República (Ratificado por el Senado), acuerda con él, encabeza la Procuraduría General de la República (artículo 29 Constitucional), e informa anualmente al Congreso".³ Lo considera un funcionario político, por ser nombrado y removido por el Presidente de la República, aunque sea ratificado por el Senado; ambos realizan determinados acuerdos, tiene

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho. 7ª edición. Editorial Porrúa. S. A. México 1994. Tomo II pp 2128.

³ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª edición. Editorial Porrúa. S. A. México 1997 pp. 288

relaciones de índole profesional con los Poderes de la Unión, forma parte del cuerpo colegiado para resolver los casos de emergencia, rinde informe del estado que guarda la Institución a su cargo anualmente y realiza actividades políticas en sentido amplio.

Es funcionario jurídico porque forma parte en todos los juicios litigiosos de la federación, agentes diplomáticos y consulares; da su opinión sobre la inconstitucionalidad de una ley, la contradicción de jurisprudencias y forma parte en los juicios de amparo de interés general; y ejercita la acción penal por conducto de sus agentes del Ministerio Público. Es funcionario administrativo, por ser la persona de mayor jerarquía en esa Institución, hace cumplir las disposiciones legales que le otorgan facultades y competencia para conocer sobre un asunto, da cumplimiento a los acuerdos que emita el Presidente de la República, acuerda con sus inferiores de la Institución, delega facultades y administra al personal de la Institución.⁴

De acuerdo con el ilustre maestro José González Bustamante, las bases que regirían al Ministerio Público contenidas en la Constitución de 1917 son las que siguen:

La institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente manera: a) el monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público; b) de conformidad con el pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público; c) el Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) la Policía Judicial

⁴ Ibidem. pp 288 y 289.

tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio público y entendiéndose que dicha policía constituye una función; e) los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciante o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente; g) en materia federal, el Ministerio Público es el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; h) el Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa el Estado.

Así que a la Procuraduría General de la República se le puede considerar como: Institución Federal ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que se deposita en un individuo denominado Procurador General de la República, que actúa en nombre del Estado y de la Sociedad, para la persecución de los delitos del orden Federal y cumple con lo establecido en el artículo 102 apartado "A" de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y Reglamento Interno.

1.2 Antecedentes históricos extranjeros de la Procuraduría General de la República

En cuanto a los antecedentes, no son idénticos los del Ministerio Público a los del Procurador General de la República, en cuanto al ejercicio de la acción penal en Roma, en una época, todo ciudadano podía promoverla lo que dio pauta a la necesidad de un procedimiento de oficio que es el origen del Ministerio público y así se encomendó a magistrados, el perseguir a los delincuentes y a esos magistrados se les denominó *curiosi*, *stationari* o *irenarcas* y en la ciudad, para efectos particulares los *proaefectus urbis* y los *procuradores caesaris*.⁵

1.2.1 El Ministerio Público en Francia

En Francia, surge la institución del Ministerio Público, después de la Revolución; en 1793 y surge también la figura del Procurador General en las leyes promulgadas por Napoleón en 1808 y 1810.

En 1503 Felipe IV "el Hermoso", dictó una ordenanza por la que se creaban los procuradores del rey, para que lo representaran ante los tribunales.

Posteriormente se agregó un abogado del rey, dedicado a atender los asuntos jurídicos de los cortesanos favorecidos por la protección monárquica.

⁵ Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa. S. A. México. 1993 pp 279.

A consecuencia de la Revolución Francesa se transformaron las Instituciones. Se creó la figura del acusador público (cargo de elección popular) con el solo fin de sostener la acusación ante los tribunales penales.

Hacia 1808 se expidió el Código de Instrucción Criminal y en 1810 la Ley de Organización Judicial. Con ellos aparece justamente el Ministerio Público Francés. Sus funciones abarcan tanto a la magistratura judicial (su actividad procesal connotando protección de la ley) como la gestoría administrativa, en cuanto se ocupa de representar al gobierno ante los tribunales. Se le considera integrante del Poder Ejecutivo.

1.2.2 El Attorney General Angloamericano

El Attorney General Angloamericano. Su creación data de 1277 en Inglaterra. Elegido y nombrado por el rey entre los juristas más notables del reino. El Attorney General era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona. Así mismo le correspondía fungir como asesor jurídico del gobierno ejercer la acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado y perseguir los delitos de carácter fiscal.

En los Estados Unidos, el Attorney General aparece por vez primera en la Ley de Organización Judicial de 1789. Poco después en 1794 se le da jerarquía de miembro integrante del gabinete. No tarda en crearse dada la importancia de su labor y número creciente de asuntos sometidos a su atención, de Departamento de Justicia, siempre bajo su dirección.

1.2.3 La Procuraduría o Promotoria Fiscal de España

En España, el tratadista Isidro Montiel y Duarte declara que en España una Ley del Fuero Juzgo stampa el origen del Ministerio Fiscal en la cual se lee: "que non traten ellos (el Rey y los Obispos) el pleito por si, mas por sus mandaderos". (Lib. 1 - tit. 3 Lib. 2-F.J.)

Pasado algún tiempo encontramos a los llamados (Patronus Fisci), los cuales eran hombres designados para defender los derechos en la Cámara del Rey. Más tarde estos funcionarios son denominados procuradores fiscales ampliándose a su vez la gama de funciones a ellos encomendada; así verbigracia quedo a su cargo actuar como órgano acusador de determinadas conductas delictuosas. Finalmente Joaquín Escriche al Ministerio Fiscal como una: "Magistratura que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada Tribunal promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses de Estado y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales.

La característica hispánica de esta Institución radica fundamentalmente en integrar a los fiscales a los organismos judiciales.

En el Fuero Juzgo se encuentran disposiciones que hacen referencia a los "personeros del rey", representantes de este y defensores de los intereses de la Corona.

Las Leyes de Partidas se referían a los "personeros" y a los "patrones del Fisco). Especificamente la Ley 12 Tit. 18 part. 4 habla de un funcionario público encargado de negocios judiciales "home puesto para razonar e defender en juicio

todas las cosas e derechos que pertenecen a la Cámara del Rey". Tales funcionarios no intervenían en las causas criminales.

En Castilla los fueros municipales autorizaban a los pueblos a nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de justicia e intervenir en la investigación de los delitos.

En 1527, el Rey Felipe II ordenó que en las Audiencias hubiese dos fiscales, uno para las causas civiles y otro para las causas criminales. De la misma forma disponía que el más antiguo de los residentes en dichas Audiencias, pudiesen elegir entre uno y otro cargo. Sin embargo, el fiscal de nuevo ingreso ocupaba habitualmente el lugar del fiscal saliente, ya fuera en el ejercicio de las causas civiles o en el de las causas criminales.

En las Leyes de Recopilación de 1576. Las funciones de los promotores Fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del Crimen y que obrar de oficio a nombre del pueblo cuyo representante era el Soberano.

1.3 Antecedentes históricos en México de la Procuraduría General de la República

1.3.1 Derecho Precolonial

Por lo que corresponde a los orígenes del Ministerio Público en nuestro país, al analizar nuestro derecho prehispánico, particularmente el derecho azteca que fue históricamente una de las culturas más importantes de nuestros orígenes, debemos de recordar que su sistema político era totalitario y la autoridad del Rey era absoluta en todos los aspectos, al igual que la de los señores de las provincias; ambos llamados tlatoanis o tlatequis.

El monarca delegaba sus atribuciones en el cihuacoatl, cuyas funciones eran de carácter eminentemente judicial. El procedimiento que se realizaba era de oficio, bastando un simple rumor público, acerca de la comisión de un delito para que se iniciara la persecución, dado que la justicia se basaba en el desacato cometido al soberano; los juicios eran rápidos y ausentes de tecnicismos, la defensa limitada; grande el arbitrio judicial para la investigación de los delitos y la imposición de penas, las que rayaban en la crueldad, acordes con el rigorismo de sus costumbres y derecho.⁶ Así, de esta forma las funciones de investigación e instrucción de los delitos, estuvieron siempre encomendadas las personas que se encargaban de realizar las actividades del orden jurisdiccional, dicho por lo cual es imposible el hablar de los antecedentes prehispánicos del Ministerio Público.

⁶ De Jesus Sandoval, Francisco. Antecedentes prehispánicos y coloniales de las funciones del Ministerio Público. Revista Mexicana de Justicia. Vol. II. No. 8 Editorial Procuraduría General de la República. Sep-Oct. 1980 pp. 114.

1.3.2 La Nueva España

Al realizarse la conquista y consumarse el sometimiento de los principales grupos prehispánicos; con la llegada al poder de España en nuestras tierras su derecho inmediatamente fue trasladado la figura del Fiscal, también llamado Promotor de la Justicia; este era el funcionario designado por el Rey en las Cortes y Chancillerías, para que los delitos no quedaren ni fincaran sin la pena o castigo por defecto del acusador, y se encargará de promover las diligencias necesarias con tal propósito.

El primer organismo creado en España para fiscalizar la carga que se traía del Nuevo Mundo y que después fue dedicado a resolver las relaciones de todo tipo de existentes entre la Corona y las Indias, fue denominado: Casa de Contratación; en esta había junto con el Presidente de dicho establecimiento y tres jueces más, un fiscal adscrito que se encargaba de resolver los conflictos legales que se planteaban por las disposiciones reales, haciendo cumplimentar éstas y representando los intereses del Soberano. Dicha Casa tenía jurisdicción tanto civil como criminal y conocía de los delitos que se cometieran en los viajes realizados entre la península y el Nuevo Mundo, jurisdicción que le fue otorgada por el Consejo de Castilla, la que en España constituía la Autoridad Suprema en lo judicial y en lo administrativo.

En el consejo antes mencionado se fue formando un grupo especial en el que se conocían los asuntos de Indias y fue tanta su importancia que ya para el año de 1519, por orden de una cédula real se le denominó como Consejo de Indias; así en dicho Consejo en 1526 se nombró al primer fiscal adscrito, siendo asignado para dicho puesto al Licenciado Francisco Ceinos, quien tenía la obligación de velar por la observancia de las leyes y denunciar al Consejo las infracciones de las que se enterara. Dicho Consejo redujo sus funciones a una cuestión meramente judicial, al

ser creada en 1714 la Secretaría Universal de Indias, la que ocupó de todos los asuntos de Gobierno.

En México las primeras ordenanzas fueron las de Cortés que datan de 1524 y 1525; en las que se determinaban que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal y fueron precisamente estos funcionarios los que en México ejercieron las actividades de impartición del derecho, además de realizar las propias de gobierno. En las villas y pueblos que los españoles iban fundando por el territorio nacional, los alcaldes menores, conocieron de causas civiles y criminales, excepto en las que ameritaran muerte o mutilación y eran designado por la autoridad civil; cuando la villa o población alcanzaba el rango de ciudad, los alcaldes tomaban el carácter de alcaldes mayores, los cuales desempeñaron como jueces de primera instancia y podían resolver inclusive de aquellos casos que ameritaran la muerte y mutilación de los inculpados, así como aquellos en que habían intervenido indios, causas en las cuales realizaban la instrucción los alcaldes menores. Asimismo, podían conocer de las apelaciones en contra de resoluciones dictadas por éstos últimos; es decir, también funcionaron como tribunales de segunda instancia.

Dentro de las labores antes mencionadas los alcaldes estuvieron asistidos por los alguaciles mayores y menores, los cuales son los antecedentes más directos de la policía judicial en nuestro país, ya que éstos se encargaban de ejecutar las decisiones de oidores y virreyes; auxiliados a su vez por los tenientes y alguaciles de campo, a quienes se les encargaba las comisiones fuera de las ciudades, pudiendo aprender a los que sorprendieran in fraganti cometiendo delitos, así como quitar armas a quienes las portaban de noche.

Un paso grande dado por España para evitar las arbitrariedades de los conquistadores y de los gobiernos y autoridades formados por ellos, fue la creación

de las audiencias. Estableciéndose la Real Audiencia y Cancillería de México que se erigió el 29 de noviembre de 1527 y se le dotó de ordenanzas el 22 de abril de 1528, fueron substancialmente reformadas en 1530.

Podemos considerar que el período de formación de la Real Audiencia de México concluyó con las Reformas de 1568 y 1697; en las que se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro Alcaldes de Casa y Corte llamados Alcaldes del Crimen; así como con la creación de la Fiscalía del Crimen en 1597.

Entre los ministros de la Audiencia y Chancillería de México se encontraban los fiscales. Dos tipos de los Fiscales de lo civil tenían como función de promover y defender los intereses del Fisco, en cambio los Fiscales del Crimen se encargaban de promover la observancia de las leyes relacionadas con los delitos y temas respectivos, convirtiéndose en acusadores públicos cuando era necesario su intervención para la aplicación de sanciones del orden penal.

Tenían prohibido actuar en juicios eclesiásticos o desempeñar cualquier otro oficio, pero si podían fungir como jueces en alguna de las salas siempre y cuando no fueran parte.

Ayudaban los fiscales en el desempeño de sus funciones con otros letrados llamados agentes fiscales o solicitadores que vendrían a corresponder a los actuales agentes del Ministerio Público.

En la recopilación de las Indias se lee: " Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México haya dos fiscales que el más antiguo sirva en la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal".

Los fiscales podían asistir a la Real Acuerdo para emitir dictamen. Entre sus funciones estaba la de representar a la Corona en los pleitos sobre asuntos de gobierno, particularmente defendiendo la Real Hacienda y el Patronazgo. En las Audiencias americanas los fiscales desempeñaban un papel muy importante, pues llevaban el Título de Protectores de Indios, lo que implicaba ser prácticamente sus abogados en los pleitos que tenían contra los españoles.

En caso de que faltará uno de los fiscales podía ser sustituido por el oidor de más reciente nominación o por otro de los fiscales.

Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812 corresponde a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la península de Ultramar. Resultado de ello fue el Decreto expedido el 9 de octubre de 1812 en el que se dispuso que la Audiencia de México hubiera dos fiscales. De la misma forma por Decreto expedido el 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el Jefe Político superior de la provincia, oyendo el parecer de la Audiencia y del mismo juez de primera instancia, por ser muy ardua y elevadas las funciones que ellos tenían que ejercer.

Cabe hacer la nota de que el fiscal que formaba parte de la Audiencia, constituye en México, el antecedente del representante social adscrito a los juzgados y tribunales, al tener encomendada la vigilancia del proceso y emitir su opinión, solicitando el castigo correspondiente, previamente a que el tribunal dictará su resolución, cuidando también que se cumplieran debidamente éstas; aun cuando por otra parte y debido al sistema que prevaleció en el procedimiento, las funciones de averiguación previa e instrucción, correspondieron realizarlas a los oidores y

alcaldes mayores y menores, como verdaderos jueces inquisidores; mientras que el ejercicio de la acción penal quedaba en manos de cualquier persona.

“En general las audiencias de la América Hispana, desempeñaron funciones muy altas, tanto de justicia como de gobierno su criterio fue jurídico y el poder judicial por ellas ejercido, fue superior al de todas las autoridades, que en esa forma quedaron subordinados a sus fallos. El rango de ministro otorgado a sus componente y a la confianza Real depositado en ellos que se reflejaba en la amovilidad de que gozaban, fue factor primordial para apoyar la imparcialidad de sus determinaciones y la fuerza de sus fallos”⁷.

La otra entidad persecutora-juzgadora, lo fue el Tribunal del Santo Oficio, el que inicialmente fue establecido en España en 1478 por Sixto IV; en México el Santo Oficio fue establecido en 1571, siendo virrey Don Martín Enríquez, correspondiéndole ser el primer inquisidor al doctor Moya de Contreras y primer fiscal al licenciado Alonso Hernández de Bonilla. El protocolo y los procedimientos usados en México por la inquisición fueron copiados de otros tribunales como el de Valladolid.

Aun cuando la inquisición se estableció, con miras de proteger la fe católica e inicialmente dependió de las autoridades eclesiásticas, pronto se independizó de ellas, debido a la importancia que adquirió; operando sin tener que dar cuenta de sus juicios y actos a ninguna jurisdicción, tanto civil como religiosa. Sus resoluciones fueron inapelables.

“El objeto inicial de su creación también pronto fue dejado atrás, para convertirse el Tribunal, en un instrumento del gobierno para mantener su dominio y

⁷ Ibidem pp 119.

fines absolutistas, eliminando a aquellos que pudieran suponer un adversario para sus propósitos y que por lo embarazoso de las fórmulas de la curia común, no eran fáciles de aniquilar”⁸.

Las prácticas utilizadas por el Santo Oficio, dieron origen a que se denominara a todo un sistema penal: el inquisitivo con el nombre de la Institución a la que pertenecía, cuyas características concuerdan o bien se asemejan con aquellas.

El sumario se iniciaba de oficio por denuncia, quejas secretas, rumores y hasta sospechas; y una vez formado se procedía a aprehender a los inculpados, secuestrando bienes, sin importar que se dejara en la indigencia a los dependientes y familiares de aquéllos. Se les encerraba en calabozos sin explicarles la causa y objeto de su detención, y de qué se les acusaba, ni quién era el acusador. Las visitas estaban vedadas sino hasta la sentencia; el abogado y el confesor necesitaban licencia del Tribunal para entrevistarse con el reo y el primero tenía que hacerse acompañar de un inquisidor. La confesión obtenida por tormentos atroces en las más de las veces, era la prueba máxima dentro de un procedimiento secreto, escrito, sin debate oral, falta de contradicción por parte del inculpadado y en el que el valor de las pruebas se hallaba determinado legalmente.

El fiscal, quien formaba parte del Tribunal, acusaba de herejes a los inculpados y en lo particular de los delitos que habían quedado tipificados en la instrucción; solicitando al Tribunal que se les condenara en las penas estatuidas por el Derecho y Sacros Cánones y Concilios y Leyes pragmáticas de estos reinos e instrucciones del Santo oficio y que se mandaran a ejecutar en su persona o bienes, mandándole degradar y entregar a la justicia seglar y aplicar sus bienes a la cámara o fisco real, solicitando que en lo que pareciere no estar completamente claro de las

⁸ Ibidem pp. 120.

confesiones del acusado, se le pusiere a cuestión de tormento; a lo que recaía una sentencia de carácter interlocutorio, que resolvía sobre la procedencia del tormento. Así es que la función que desempeñó el fiscal de la Inquisición, fue muy semejante a la realizada en las audiencias; es decir como mero requirente durante el proceso y como representante de la Hacienda Real en la ejecución de las sentencias.

1.3.3 México Independiente

Al ser nuestro país sometido bajo la Corona Española, las injusticias que se llevaron a cabo en esos años, como hemos visto en los que respecta a la "Santa Inquisición"; son y serán etapas que en nuestro derecho deben quedarse en el olvido; en el que dando una remembranza panorámica del movimiento de Independencia que se inició por la opresión que se vivió en aquellos años la cual dio la pauta para que el 16 de septiembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla de profesión sacerdote, en compañía de un grupo de caudillos criollos, se levantaran en contra de las injusticias que hacia la Corona; para después tomar la batuta el cura Morelos para mitad de 1811. Es así que en el año de 1813, todos los Insurgentes deciden organizar política y jurídicamente la revolución y convoca al Congreso de Chilpancingo, llamado Congreso de Anáhuac iniciado el 14 de septiembre de 1813, en los que Morelos reluce sus ideas políticas y sociales en la obra denominada Los Sentimientos de la Nación, en el que se declara el 06 de noviembre de 1813 la independencia política de México. Para el 22 de octubre de 1814 se aprueba el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana; la cual fue conocida como la constitución de Apatzingán, con carácter de provisional, hasta su expedición definitiva. La lucha por la Independencia continua con altibajos pero siempre con la convicción de la libertad, es cuando para 1820 Iturbide y Guerrero unen sus fuerzas para buscar el mismo fin. Y es hasta el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821

cuando se le da forma a la Independencia y hasta el 24 de agosto del mismo año cuando se ratifico.

1.3.4 Las Constituciones anteriores a la de 1917

En la Constitución de 1824, siendo esta nuestra primera Carta Magna en nuestro México Independiente, puesto que la Constitución de 1814 (de Apatzingán) no tuvo alcances en la totalidad de nuestro territorio hasta extinguida la Independencia. En la cual se estableció que en el artículo 124, previó que la Suprema Corte de Justicia se compondría por once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.

En el artículo 125 de este ordenamiento se señalaban los requisitos para ser electo fiscal los cuales eran: estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de las legislaturas locales, tener treinta y cinco años cumplidos, ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica con tal que se tuviera la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.

En su artículo 127 se establecía que la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia eran electos por las legislaturas de los Estados y conforme al artículo 134, se consideró de igual jerarquía al magistrado que al fiscal.

En el artículo 140 se leía que los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.

Una ley de 14 de febrero de 1826 determinó la necesidad de la intervención del ministerio fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades. Esta ley también les impuso la obligación a los fiscales de visitar *semanariamente* las cárceles.⁹

En la Constitución Centralista de 1836, las Bases y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 en la Ley V "Del Poder Judicial de la República Mexicana" en su artículo segundo determinó que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y un Fiscal.

En el artículo quinto se estableció la elección de los individuos de la Corte Suprema, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se hará de la misma manera y en la propia forma que la del Presidente de la República.

En el artículo 12 se determinaban las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia que eran:

XVII. Nombrar los ministros fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, en los términos siguientes:

Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán enseguida al gobernados respectivo, quien en unión de la

⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit pp. 280

Junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstanciadamente la aptitud y mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su Consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada, por último, a la Corte Suprema de la Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.

En el artículo 13 se leía que la Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley bajo las bases siguientes:

- I. De esta Corte Marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares.
- II. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.
- III. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

Por otra parte, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 también previnieron que la Suprema Corte de Justicia tendría la misma conformación de la anterior, pero determinó la creación de fiscales generales cerca de los tribunales, para hacerse cargo de los negocios de hacienda y otros que se consideren de interés público. (Artículo 194.)

Hasta 1853 se observa en todos los ordenamientos antes mencionados una tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del poder Judicial, adjudicándoles en esporádicas ocasiones, funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal, pero sin llegar a constituir un organismo unitario.

“No es hasta esta fecha en que en nuestro país se utiliza por vez primera la palabra de Procurador General de la Nación en el artículo noveno de las bases para la administración de la República de 22 de abril de 1853, como se puede contemplar en dicho artículo de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, suscitadas en la Ciudad de México:

ARTICULO 9º- Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoraciones de Ministro de la Corte Suprema de Justicia en la cual y en todos los Tribunales Superiores será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

La Ley de 16 de diciembre de 1853, cuyo autor fue Teodosio Lares, distinguido jurista mexicano, por primer vez previó la organización del Ministerio Público dependiente del poder Ejecutivo.”¹⁰

¹⁰ Ibidem pp. 281

Para la Constitución de 1857 se continuó con la tradición de incorporar al Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal o Procurador General (artículo 91) equiparándolos a la categoría de ministros de la misma.

La ley de jurados criminales de 15 de julio de 1869 determinó la existencia de tres promotorías fiscales en los juzgados de lo criminal con facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión, así como para promover la averiguación de los mismos (artículos 4° al 8°).

El Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880 establecía al Ministerio Público siguiendo la teoría francesa en cuanto a la averiguación de los delitos y a la representación de la sociedad, como también lo referente al ejercicio de la acción penal.

El Código de Procedimientos penales para el Distrito y Territorios de la Federación de mayo de 1894 conservó la tendencia a mejorar la institución de Ministerio Público.

En la iniciativa de reformas a la Constitución de fecha seis de noviembre de 1896, relativa a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857 se hicieron entre otros los siguientes señalamientos.

“33. El silencio de los legisladores constituyentes sobre este punto ha dejado como único recurso, la significación de las palabras - Fiscal y Procurador General - para definir y precisar las funciones que a éstos correspondan”

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

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

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

“46 Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época, es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa”¹¹

Las reformas fueron a probadas conforme al procedimiento constitucional y se publicaron en el Diario Oficial de 25 de mayo de 1900 quedando como a continuación se transcribe:

“ARTICULO 91. - La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley”.

“ARTICULO 96. - La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación”. “Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General del República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”

¹¹ Ibidem pp. 282.

Es así, que la adopción del modelo francés de Ministerio Público no fue una inconveniencia, sino un proceso que duró más de medio siglo, comenzando con la Ley Lares del 16 de diciembre de 1853, prosiguiendo con la Ley Miranda del 29 de diciembre de 1858; posteriormente con la Ley Juárez de Jurados fechada el 15 de junio de 1869, la Ley Transitoria de 1871, el Código de Procedimientos Penales de 1880, así como el de 1884; y contando con el intervalo del "Segundo Imperio", que estuvo en vigor en México el Código de Instrucción Criminal Francés.

La Ley de organización del Ministerio Público de 1908 significó otro avance en la evolución de la atribución del Procurador General, de su Titular y del Ministerio Público. Dicho ordenamiento en su artículo primero expresaba que:

El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar, la administración de justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales; y de defender los intereses de la Federación ante la suprema Corte de Justicia, Tribunales de circuito y Juzgados de Distrito.

1.3.5 El Ministerio Público surgido de la Constitución Política de 1917.

La Constitución Mexicana de 1917 es el triunfo del primer movimiento social que se suscito en este siglo XX, ya apunto de quedar entre las hojas de la historia, en nuestro país la situación para los que tenían menos o no tenían nada era paupérrima, nuevas formas de esclavitud, injusticias a granel, notables por la desproporción económica en la que se encontraba la nación; volvió a dar pauta a que el pueblo no tolerará mas; y dio lugar a la gran revuelta que vivió en carne propia México para el

resurgimiento de una nueva Constitución en la cual se volvieran a dar forma al espíritu de aquellos que habían luchado por ver una patria libre y justa.

1.3.5.1 El artículo 21 constitucional y su aprobación.

“Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

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

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

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

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

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

Cuadragésimo primer párrafo.- Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

Artículo 21 del Proyecto.- La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste."¹²

"Presentación y debate del artículo 21 Constitucional en el Congreso de Constituyente de 1916.

¹² Hernández, Octavio A. et al.- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo. VII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967 pp. 283 y 284.

En la 27ª. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del martes 02 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 21 del proyecto de Constitución, puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto en que éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración parece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades y administrativa. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera fase del artículo 21.

“La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el ciudadano Primer Jefe presentó a esta honorable Asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del ciudadano Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto a la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta.

“Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho Ministerio.

“Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 21; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta honorable Asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

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

“La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

“Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, diciembre 30 de 1916.- Gral. Francisco J. Múgica.- Alberto Román.- L.G. Monzón.- Enrique Recio.- Enrique Colunga”.¹³

¹³ Ibidem pp. 286

Como se puede observar en esta etapa el proyecto del artículo 21 constitucional daba pauta a conflictos de quién podría determinar el límite fijo de exceso a que se refiere el artículo 22. A su vez en el debate que se realizó para su aprobación destacan las oportunas participaciones del C. Machorro Narváez, el cual indicó que parecía que el precepto parece indicar que el Ministerio Público depende de la autoridad administrativa, por lo que se cree que son dos entidades: autoridad administrativa y Ministerio Público que dependen de ella; y esto, se cree que rebajaría la autoridad del Ministerio Público, pero no es así, puesto que no obstante que el Ministerio Público toma parte en todos los juicios y es un elemento judicial. El Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa.

El C. diputado Colunga estableció: "La Comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el ciudadano primer Jefe en su informe,... Observa que la adopción del Ministerio Público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al Ministerio Público la importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo a la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte el Ministerio Público, con la Policía Judicial a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según su criterio particular. Instituido así el Ministerio Público quedará asegurada la libertad individual."¹⁴

¹⁴ Ibidem pp. 304-306.

Es así que se estableció el espíritu de este artículo en el que se quería dejar atrás las injusticias que el tiempo había grabado en la memoria del pueblo mexicano, en el que el texto vigente establece lo siguiente:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

1.3.5.2 El artículo 102 constitucional y su aprobación.

Así mismo, el artículo 102 de la Constitución de 1917 también es fundamental en la institución de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal.

Presentación del artículo 102 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916. En la 47ª Sesión Ordinaria, celebrada la noche del miércoles 17 de enero de 1917, se dio lectura a un dictamen que contenía el artículo 102 en los términos siguientes:

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

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

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

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

Dicho artículo en la 54ª Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del domingo 21 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 150 votos fue aprobado.¹⁵

Actualmente dicho precepto constitucional, se encuentra dividido en dos apartados en que en particular nos debe interesar es el A, el cual se lee así:

Artículo 102 .- A.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán renombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de

¹⁵ Ibidem pp. 879 y 880.

buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la ley.

El anterior artículo 102 de la Constitución de 1917, se encuentra colocado en su Título Tercero, Capítulo IV, "Del Poder Judicial", no obstante que su origen, organización y atribuciones del Ministerio público consignados en dicho precepto no

se refieren propiamente a aquel Poder, puesto que a pesar de que el Ministerio Público se encuentre vinculado estrechamente con el Poder Judicial, este depende del Poder Ejecutivo.

1.3.5.3 Ley Orgánica de Ministerio Público Federal de 1919.

La Ley de organización del Ministerio Público Federal de 14 de agosto de 1919, siguió una estructura muy parecida a la ley de 1908, pero ajustada a la nueva Constitución. Como en el artículo primero en que se leía:

El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de la justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales; y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.¹⁶

Si bien dichas leyes establecen al Ministerio Público como el único depositario de la acción penal, en la práctica siguió imperando el antiguo sistema con el cual quiso terminar la Constitución de 1917.

Esto último se obtuvo con la Ley Orgánica del Distrito Federal publicada el 07 de octubre de 1929, que da mayor importancia a la Institución y crea el Departamento de Investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones, los cuales sustituyen a los antiguos comisarios. Al frente de la Institución establece como Jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit pp. 283.

Posteriormente se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, en el Diario Oficial de fecha de 31 de agosto de 1934, que fue abrogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de 13 de enero de 1942; quedando a la cabeza de la Institución el Procurador General de la República.

Años más tarde se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 26 de noviembre de 1955, que fue abrogada por la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1983. Que cambiaron en el sentido de hacer mención en su articulado solamente a las atribuciones de las Procuradurías, las bases de su organización y las disposiciones generales que rigen fundamentalmente su quehacer, reservando para un Reglamento Interior el precisar sus órganos concretos con sus facultades, y algunas disposiciones conteniendo regulaciones y menciones que resulta necesario tener en cuenta en el funcionamiento de tales Procuradurías.

A partir de 1974 en el aspecto federal, las leyes correspondientes no se refieren ya al Ministerio Público como Institución que lleva a cabo la función persecutoria, sino a las procuradurías que desempeñan el papel de órganos administrativos con funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos.

Actualmente rige a la Procuraduría General de la República la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 10 de mayo de 1996 y su Reglamento Interior con fecha de 27 de agosto de 1996.

Capítulo 2

Aspectos Generales de la Procuraduría General de la República

2.1 Requisitos y designación.

2.1.1 Del Procurador General de la República.

Para ser designado como Procurador General de la República; es necesario cumplir con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 102, apartado "A"; en correlación con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuyas características a continuación se transcriben:

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

Dicha designación se realiza por conducto del Ejecutivo Federal, sin embargo, este nombramiento se encuentra bajo la inspección del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente; para dar o no la ratificación del mismo. Cabe destacar que anteriormente de diciembre de 1994, dicha designación era únicamente sustentada por el Presidente de la República, y que dicha reforma al artículo 102 apartado "A", es clave para razonar en que los legisladores buscaron que la persona que llegue a desempeñar dicho puesto, tenga

las aptitudes idóneas para ostentar esa gran responsabilidad que es la de ser el Abogado de la Nación. Lo anterior fundamentado por los artículos 102 apartado "A"; 89, fracción IX; 76, fracción II; y 79, fracción V de nuestra Carta Magna; en relación con el párrafo I del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

2.1.2 Del Ministerio Público de la Federación.

El Ministerio Público de la Federación y la Institución de la Procuraduría General de la República en nuestro país no existe reglamentación que haga diferencia alguna que enmarque alguna legislación, por su parte en nuestra Constitución como se ha visto en el artículo 102 apartado "A", establece que el Ministerio Público de la Federación será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, de acuerdo con su ley respectiva, el Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación son la misma persona y por lo tanto los mismos requisitos; pero existe la figura denominada Agente del Ministerio Público de la Federación, que para efectos de su nombramiento la Ley Orgánica de dicha institución en su artículo 22 se lee:

"Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público de la Federación, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad;
- II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley;

- III. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional;
- IV. Tener por lo menos un año de experiencia profesional como Licenciado en Derecho. En el caso de los Agentes Especiales y Visitadores a que se refiere el artículo 35 de esta Ley, la experiencia será cuando menos de tres años;
- V. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- VI. Acreditar que se han cumplido los requisitos de ingreso, relativos a la selección de Agente, siendo indispensable la aprobación del concurso de ingreso que establezca el Servicio Civil de Carrera de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;
- VII. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables; y
- IX. Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

Destaca el hecho de que el Procurador General de la República tiene la facultad de designar Agentes del Ministerio Público de la Federación, en casos excepcionales tratándose de personas con amplia experiencia profesional; dispensando los concursos de ingreso, pero dichos sujetos deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos y satisfacer los requisitos mencionados en las fracciones II, IV, V, VI y VIII del artículo 22 de la Ley respectiva, dicho lo anterior en el

artículo 34 el cual también expresa que podrán darse por terminados los efectos de su nombramiento en cualquier momento.

En el artículo 46 de la misma ley orgánica se establece que para el ingreso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público de la Federación se realizará concurso de ingreso por oposición interna o libre. Al primero sólo tendrán acceso los Secretarios del Ministerio Público de la Federación. Los segundos tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria se les expedirá el nombramiento definitivo, lo anterior dispuesto por el artículo 33.

2.2 Atribuciones

2.2.1 El artículo 21 Constitucional.

Para el entendimiento de las funciones del Ministerio Público Federal tendremos que remitirnos a lo que enmarca el artículo 21 constitucional el cual en el párrafo primero, segunda parte se lee: "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato".

Dicho artículo se encuentra contemplado en nuestra Constitución, dentro del capítulo I, llamado "De las Garantías Individuales", en su parte dogmática, siendo estas las garantías de seguridad jurídica; dichas, esenciales al ser humano. Tales Garantías como lo expresa el ilustre jurista Jorge Carpizo: "tienen por finalidad proteger la realización de la libertad y la igualdad. Son el instrumento protector por medio del cual se reglamenta la observancia de la igualdad y la libertad."¹⁷ El Doctor Burgoa por su parte define a las garantías de seguridad jurídica como "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos".¹⁸

De lo antes expuesto deriva la acción penal, que en palabras del Doctor Fix-Zamudio a la letra se lee: "es la que ejercita el Ministerio público ante el juez competente para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la

¹⁷ Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917. 8ª edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1990 pp. 159.

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 26ª edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1994 pp. 440

responsabilidad del inculpaado y en su caso se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda. Citado ejercicio de la acción por el Ministerio Público se efectúa a través de la instancia calificada como consignación, en la que el propio Ministerio Público solicita del juez respectivo la iniciación del procedimiento judicial; las ordenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan, el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño y en su caso, las sanciones respectivas, pero al mismo tiempo debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y la responsabilidad de los inculpaados".¹⁹

Por lo anterior podemos decir que el Ministerio Público es la única Institución facultada legalmente para indagar y perseguir los delitos. La investigación, comprende la practica de todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos que pueden ser constitutivos de delito, con el apoyo de sus auxiliares; los cuales son la Policia Judicial Federal y Servicios Periciales, dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 19, fracción I, incisos a y b.

Otro punto a destacar dentro del texto del artículo 21, fracción cuarta es el que a la letra se lee: "Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley."

En este aspecto se observa la intención del legislador al querer que el Ministerio Público cumpla con su obligación Constitucional de perseguir los delitos, debiéndose mantener imparcial ante las resoluciones que se obtengan en el desarrollo de la investigación.

¹⁹ Instituto de Investigaciones Juridicas. Op. Cit. pp. 39

2.2.2 El artículo 102 apartado "A" de la Constitución.

Este artículo se encuentra localizado en su parte orgánica de nuestra Constitución, en el Título Tercero, capítulo IV llamado "Del Poder Judicial".

En su primer fracción se rigen los requisitos para poder ser Procurador General de la República, es decir el Ministerio Público de la Federación, tema al que ya anteriormente analizamos, y por último expresa la destitución del mismo puesto, tópico que abordaremos al final de este capítulo.

En su segundo párrafo determina las actividades a las que el Ministerio Público de la Federación esta encargado de realizar y son las siguientes:

1. La persecución de los delitos del orden Federal.
2. Que dicha persecución se realizará ante los tribunales.
3. Solicitar las determinadas ordenes de aprehensión en contra de los inculpados.
4. Hacer que todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
5. Solicitar la aplicación de las penas; e
6. Intervenir en todos los negocios en los que la ley lo determine.

En los párrafos III y IV se determina algunas atribuciones que le corresponden únicamente al titular de la Procuraduría General de la República como lo son:

1. Intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional.

2. *Intervenir en los negocios en que la Federación fuese parte.*
3. *Intervenir en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.*
4. *Intervenir en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador lo hará por sí o por medio de sus agentes.*

Dentro del párrafo quinto se determina el supuesto jurídico de que el Procurador General y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

En el sexto y último párrafo se establece que la función de Consejero Jurídico estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, que para tal efecto, establezca la ley.

2.2.3 La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De acuerdo a nuestra Constitución en su artículo 133 se lee lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Así las atribuciones contenidas en esta ley orgánica publicada en Diario Oficial de la Federación el viernes 10 de mayo de 1996, tienen por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, lo anterior contenido en el artículo 1° de dicha ley en estudio, en su primer capítulo denominado "Atribuciones".

El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República; establecido lo anterior por el artículo 3° de la Ley Orgánica de dicha Institución.

El artículo 13° de la misma ley Orgánica refiere a que el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación y que se realicen con las formalidades de la ley, en caso de incumplimiento, la autoridad correspondiente incurrirá en responsabilidad en los términos de la legislación aplicable.

2.2.3.1 Para el Procurador General de la República.

Las atribuciones que le corresponden personalmente al Procurador General de la República se encuentran contenidas en el artículo 4º, el cual a la letra dice así:

- I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación o de las personales a que se refiere este artículo. En esas comparencias, y bajo su responsabilidad, el Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme lo que dispongan las leyes sobre la reserva de las actuaciones relativas a la averiguación previa:
- II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes aplicables;
- III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión de su interés y trascendencia, así lo ameriten de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia en las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

- V. Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución;
- VI. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias;
- VII. Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate;
- VIII. Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IX. Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable;
- X. Participar en la Conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- XI. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Para los efectos de la intervención del Procurador General de la República en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º fracción VI de esta Ley, la Institución realizará los estudios, elaboración

y promoción ante el Ejecutivo Federal, de los contenidos que en las materias de su competencia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas que del mismo se deriven.

Sin perjuicio de otros asuntos específicos, en los programas correspondientes deberán incluirse previsiones conducentes a la coordinación con autoridades federales y locales competentes, con el propósito de contemplar la ordenación sistemática de acciones prioritarias para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior expuesto en el artículo 9º de la ley orgánica en estudio.

2.2.3.2 Para el Ministerio Público Federal.

En su artículo 2º de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República se encuentran las atribuciones para el Ministerio público de la Federación en el que a la letra se lee:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales

o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

- V. Perseguir los delitos del orden federal;
- VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;
- VII. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;
- VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;
- IX. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y
- XI. Las demás que las leyes determinen.

Con respecto a las atribuciones que se manifiestan en las fracciones I y II del artículo anteriormente visto se comprenden:

- I. La intervención como parte en todos los juicios de amparo, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo la

observancia de ésta y de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, así como la protección del interés público.

- II. Esta atribución comprende las actuaciones que confieren al Procurador General de la República las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional.
- III. Las propuestas a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 4° de esta Ley;
- IV. La vigilancia en la aplicación de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad, de observar irregularidades, las pondrá en conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores, y en su caso, iniciará la averiguación previa correspondiente;
- V. La comunicación a la autoridad a la que corresponda resolver de las quejas que los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación por actos de otras autoridades que no constituyen delitos del orden federal; y orientar al interesado, en su caso, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate; y
- VI. La formulación de denuncias sobre la existencia de tesis contradictorias en los términos de la fracción XIII, párrafos primero y segundo, del artículo 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con respecto a las atribuciones a que se refiere el artículo 2º, fracción III el artículo 6º de esta Ley refiere que comprenden:

- I. Fomentar entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorgan el orden jurídico mexicano; y
- II. Atender a las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforme a las normas aplicables;

El artículo 7º nos refiere a las atribuciones que se manifestaron en el artículo 2º, fracción IV de esta Ley comprendiendo lo siguiente:

- I. La intervención como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107, fracción V, inciso c) constitucional, y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponga o autorice esta intervención;
- II. La intervención como representante de la Federación, en todos los negocios en que esta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 constitucional.
- III. Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Ejecutivo Federal de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo expreso para el desistimiento;

- IV. La intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tenga interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a solicitud del coordinador de sector correspondiente. El procurador General de la República acordará lo pertinente, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público. Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva y por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Institución los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o a su patrimonio, ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que juzgue conveniente; y
- V. La intervención en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades diplomáticas que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

Al respecto de la persecución de los delitos comprendido en la fracción V del artículo 2º, de esta Ley, el artículo 8º a la letra dice:

- I. En la averiguación previa:
 - a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
 - b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, y otras actividades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;
 - c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
 - d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - e) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
 - f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales;

- g) Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente le correspondan;
- i) En aquellos casos en que la ley lo permita el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;
- j) Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando:
1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;
 3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
 5. Resulte imposible la prueba de existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y
 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

- k) Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;
- l) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos aplicables; y
- m) Las demás que determinen las normas aplicables.

Quando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad lo comunicara por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten:

- I. Ante los órganos jurisdiccionales:
 - a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;
 - b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la

reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

- c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;
- d) Aportar las pruebas conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;
- e) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;
- f) Impugnar en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales, y;
- g) En general promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables;

I. En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:

- a) Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;
- b) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios; y
- c) Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- I. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Comprende sobre la atribución a que se refiere el artículo 2º, fracción VII de esta ley lo siguiente:

- I. La promoción y celebración de acuerdos para participar en la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes que establezca la ley de la materia;
- II. La participación en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- III. La participación en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información;
- IV. El establecimiento, conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a otras leyes federales, de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la Policía Judicial Federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; y,
- V. Las demás que las leyes determinen.

El artículo 11 de la ley orgánica de la materia nos refiere al artículo 2º, fracción VIII, comprendiendo:

1. La formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance internacional, a que se refiere el artículo 4, fracción VIII de este ordenamiento;

- II. La intervención en la extradición internacional de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables; y
- III. La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacionen con la competencia de la Institución.

Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la Institución, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

El artículo 12° de esta Ley, se refiere a la atribución que designa el artículo 2°, fracción X de esta Ley, comprendiendo lo siguiente:

- I. La promoción y celebración de convenios con las entidades federativas, con apego a las disposiciones aplicables, y sin perjuicio de las facultades de otras autoridades, sobre apoyo y asesoría recíprocos en materia policial técnica, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia; y
- II. La promoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables para efectos de auxilio al Ministerio Público

de la Federación por parte de autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esta Ley o en otros ordenamientos.

2.2.4 El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Antes que nada tenemos que referirnos a la definición del término reglamento, la cual nos la brinda el doctor Acosta Romero que a la letra dice así: "Es la manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."²⁰

En opinión del jurista Martínez Morales tanto la doctrina nacional y la extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del Ejecutivo, sin embargo, establece que en nuestro país las normas legales aceptan la posibilidad de que autoridades de los otros dos poderes: el Judicial y el Legislativo expidan los reglamentos correspondientes a los órganos correspondientes; si bien es claro en que la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República no pertenece a ninguna de estos poderes, aunque es claro que existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial, actualmente su ubicación se encuentra bajo la tutela del poder Ejecutivo, y es este el que expide el Reglamento

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit pp 927.

interior de dicha dependencia, correspondiendo personalmente al Procurador, el someter a la consideración del Presidente de la República el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias, lo anterior en el artículo 4º, fracción VI de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Así el Licenciado Martínez Morales da su definición de reglamento que a la letra dice: "El reglamento de autoridad es el expedido por órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que, según vimos, el de particulares pertenece al ámbito contractual privado."²¹

Es necesario hacer notar tal como lo expresa el jurista Martínez Morales, que la función o finalidad del reglamento no es el de ser solamente de ámbito administrativo; puesto que sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento.²²

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue publicado el 27 de agosto de 1996, teniendo como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan

²¹ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er y 2do Cursos. 3ª edición. Editorial Harla. México. 1998 pp. 258.

²² Ibidem pp. 261.

al procurador y al Ministerio Público de la Federación. Lo anterior expuesto en el artículo 1º del mismo Reglamento.

El Reglamento en su artículo 3 nos establece quienes tienen la calidad de Agentes del Ministerio Público de la Federación siendo los siguientes: el Procurador, los Subprocuradores, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, el Visitador General de los Directores Generales de los Contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico Penal, de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C", de Visitaduría, de Inspección Interna, de Protección a los Derechos Humanos y los Delegados Estatales, así como todos aquellos servidores públicos a quienes se les confiera dicha calidad.

De las atribuciones designadas al Procurador General de la República el Reglamento establece las siguientes que a la letra dicen:

Artículo 4. - El Procurador determinará la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, y la modificación de sus áreas y competencias en la medida en que lo requiera el servicio.

El Procurador podrá fijar o delegar facultades a los servidores públicos de la Institución, según sea el caso, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo.

Artículo 5. El Procurador o el servidor público que este designe, aprobará en definitiva los dictámenes de no ejercicio de la acción penal o de cualquier otro incidente procesal que implique el sobreseimiento de la causa o

libertad absolutoria de personas sujetas a proceso penal federal, conforme lo establezca el Acuerdo correspondiente.

Artículo 9. El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable las facultades contenidas en el artículo 4° de la Ley Orgánica y, además las siguientes:

- I. Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otros que competan a la Procuraduría;
- II. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las siguientes disposiciones aplicables;
- III. Designar en casos excepcionales, Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, en los términos del artículo 34 de la Ley Orgánica;
- IV. Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato;
- V. Resolver las discrepancias que susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;
- VI. Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas a la Procuraduría;

- VII. Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución, en su caso, ordenar su publicación, y;
- VIII. Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones.

Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su Titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos: (artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

- Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.
- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
- Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- Oficialía Mayor.
- Visitaduría General.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Planeación y Operación de la policía Judicial Federal.
- Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial.
- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.
- Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

- Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
- Dirección General de Amparo.
- Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.
- Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.
- Direcciones Generales de Control de Procedimientos penales “A”, “B” y “C”.
- Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado “A”, “B” y “C”.
- Dirección General de Visitaduría.
- Dirección General de Inspección Interna.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.
- Dirección General de Servicios Aéreos.
- Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
- Dirección General de Auditoría.
- Dirección General de Supervisión y Control.
- Dirección General de Quejas y Denuncias.
- Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

Órganos Desconcentrados:

- Delegaciones.
- Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.
- Instituto de Capacitación.
- Agregadurías.

2.3 La destitución.

Es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al servicio del Estado y demás entes públicos.²³

Consideramos que la Procuraduría General de la República, forma parte del Poder Ejecutivo y por lo cual el que tiene dicha facultad para destituir a su titular.

2.3.1 La Facultad del Presidente de la República para remunerar al Procurador General de la República.

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

La Facultad de libre remoción.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos señala en la última parte del párrafo primero del artículo 102 apartado "A", que el Presidente de la República podrá remover libremente al Procurador General de la República. Lo anterior se explica por la subordinación que existe entre ambas figuras.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit pp. 1120.

La Denuncia por Comisión de un Delito.

El titular de la Procuraduría General de la República no puede ser sujeto a una detención o ser procesado por la comisión de algún delito, ya que cuenta con fuero Federal; a lo que únicamente la Cámara de Diputados, declarará por mayoría absoluta de sus miembros presente en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, lo anterior dispuesto en el artículo 111 Constitucional.

La Ley Orgánica de la Institución en estudio, señala en su artículo 64 la hipótesis que a la letra dice:

“Cuando se impute la comisión de un delito al Procurador General de la República, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se procederá de la siguiente forma:

- I. Conocerá de la denuncia y se hará cargo de la averiguación previa correspondiente, el subprocurador a quien corresponda actuar como suplente del Procurador General de la República de conformidad con esta ley y su Reglamento; y
- II. El servidor Público Suplente del Procurador General de la República, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de

procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.”

Juicio Político.

Cabe hacer la aclaración que por lo complicado y extenso de este tema se desarrollará de una manera muy general; el Procurador General de la República puede ser sujeto de juicio político cuando los actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, lo anterior estipulado en la Ley Federal de responsabilidad de Servidores Públicos, artículo 6°.

El artículo subsecuente nos establece los supuestos de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, siendo los siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción ala Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Con relación a los agentes del Ministerio Público de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinará la sanción y el procedimiento que se imponga a los servidores públicos de la Institución. (Artículo 58, párrafo primero, parte primera de la Ley Orgánica de la Institución).

Para la imposición de las penas se tomará en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la practica que infringe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las circunstancias socioeconómicas del Servidor público; su nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de su incumplimiento de sus obligaciones. Lo anterior establecido en el artículo 54° de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

El artículo 53 de la misma Ley, nos establece que las sanciones por faltas administrativas podrán consistir en: Apercibimiento Privado o Público, suspensión,

destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

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

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

La remoción se dará a petición del superior jerárquico a los comités de Zona del Consejo de Profesionalización, quién podrá determinar la remoción.

Capítulo 3

La Procuraduría General de la República en la Administración Pública Federal.

3.1 El artículo 90 Constitucional

En este capítulo abordaremos los tipos en que se divide para su mejor labor la administración pública federal, y partir de ello para encuadrar a la Institución en estudio.

Para abordar el tema de la Administración Pública, es necesario tener una ligera idea de la concepción de Estado, a la cual el ilustre jurista Faya Viesca, menciona que "el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un territorio determinado. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano".²⁴ También comenta que nuestro Derecho positivo reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad del Supremo Poder Judicial Federal, en decurso de su historia ha reconocido que el Estado Mexicano tiene una doble personalidad.

Aunque la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública Federal tenga personalidad jurídica, la realidad ha demostrado la necesidad de que actúe con esa personalidad. La Administración Pública es una persona jurídica que

²⁴ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México. 1983. pp. 28

comprende muchos órganos con personalidad. En México se reconoce personalidad no sólo a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública Centralizada, sino además, a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.²⁵

La Administración pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su primer artículo, constituye el ordenamiento jurídico con que se estructura a la Administración Pública Federal. Dentro de esta ley se emplea el precepto dependencias cuando se refiere a órganos de la Administración Pública Centralizada; al referirse a los órganos de la Administración Pública Paraestatal, los denomina entidades.

A continuación abarcaremos algunas definiciones de Administración Pública de la cual destaca la percepción que nos brinda el maestro Acosta Romero, que a la letra dice: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."²⁶

Por su parte el Doctor Serra Rojas al respecto establece: "La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces

²⁵ Faya Viesca. *Ibidem*.

²⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op Cit* pp. 60.

del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”²⁷

La Real Academia Española señala que la administración pública “es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de esta función”.²⁸

Como pudimos analizar la administración pública es una creación por parte del ente llamado Estado; debe estar legislada por el derecho positivo, da pauta a una organización jerarquizada, su finalidad va encaminado a satisfacer el bienestar público establecido en la Constitución y demás ordenamientos legales aplicables.

El Doctor Serra Rojas, también aborda una serie de ideas en torno a una obra del profesor Escoube y que a la letra dicen:

“El profesor Escoube, en su obra, contesta a la pregunta de cuáles son los elementos que dispone la administración para lograr su finalidad, diciendo que estos elementos son de cuatro clases:

a) Estructuras, b) Procedimientos, c) De material, y d) De personas.

a) Morfología de la administración o estudio de las estructuras gubernamentales.

²⁷ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 16ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994 pp. 79.

²⁸ Vid. En Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980. pp. 87

Para explicar por qué la administración pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el Presupuesto anual de Egresos de la Federación y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos.

Entre las oficinas mayores están las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos, Oficialías Mayores, Procuradurías y las Direcciones Generales y otros organismos cuyo estudio jurídico haremos más adelante. La complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua. Obsérvese la ley orgánica de la administración pública federal y otras que han sufrido modificaciones.

En otros países como los Estados Unidos de Norteamérica la especialización no ha multiplicado las secretarías, sino que se han creado numerosas Commissions o dependencias de naturaleza variada, a quienes se encarga de asuntos o materias muy especializadas, como la Comisión del Valle de Tennessee y otras instituciones semejantes.

b) La dinámica procedimental de la administración.

El segundo de los elementos de la administración son los procedimientos administrativos o camino legal para la realización de los actos administrativos. Por estas palabras: procedimientos administrativos, hay que entender no los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, sino las normas

jurídicas a las cuales las actividades administrativas deban ajustarse.

c) Instalaciones materiales y equipos.

Los procedimientos mecánico y científico se han desarrollado extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la administración y haciendo más eficiente el servicio. El servicio de correos de los Estados Unidos dispone de máquinas que reciben y seleccionan varios millones de piezas de correspondencia que circulan diariamente. Las máquinas electrónicas que emplean en la contabilidad pública y colaboran en el pago de sueldos de los funcionarios y empleados, facilitan enormemente esta tarea. Además, se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del Estado, adaptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada. El régimen patrimonial del Estado regula estos bienes.

d) El factor humano o psicología de la conducta administrativa que integra todo el personal de la administración pública.

Los autores sobre temas de administración pública coinciden en que el factor humano, es el más importante de sus elementos. Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la

capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas”.²⁹

El ilustre jurista Acosta Romero, nos establece dos puntos de vista para el estudio de la Administración Pública, que son el orgánico y el dinámico o funcional; desde el punto de vista orgánico a la letra dice: “... se le identifica con el poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector”.³⁰

²⁹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp 84-86

³⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pp. 61

La doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la administración pública que se refiere a los conceptos siguientes³¹:

- a) Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos. Cada día son más complejos los cuadros de organización de la administración pública y la influencia es necesaria para el mantenimiento y desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industriales del mundo moderno;
- b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración. La psicología de la conducta administrativa nos permite conocer y remediar la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del Estado;
- c) El presupuesto como programa de la administración, ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado;
- d) La responsabilidad social de gobernantes y gobernados, para lograr como aspiración, ideal, la integración y actuación de un todo orgánico, basados en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia. El campo de las relaciones públicas ha adquirido una importancia definitiva para la debida comprensión de la acción estatal, tan igualmente necesaria en las actividades privadas para un entendimiento

³¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit pp. 88

claro y comprensivo entre las empresas, sus clientes y trabajadores.

- e) Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país.

Dentro de la clasificación de la administración pública, cada autor impone su propio criterio, así que abordaremos la que nos señala el jurista Martínez Morales, y que a la letra dice:³²

- a) Activa y Contenciosa. Es un criterio inspirado en la escuela francesa. La activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública;
- b) Federal, local y municipal. Esta clasificación se basa en la constitución política mexicana, y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político. Vale la observación de que la administración local también se conoce como estatal y en derecho comparado equivale a la denominada provincial o estadual;
- c) Centralizada y Paraestatal. Se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 de la Constitución Federal;
- d) Centralizada, desconcentrada y descentralizada. Este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo;

³² Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit pp. 39

- e) De acuerdo con la competencia de cada órgano. Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, etcétera, y
- f) Dependencias y entidades. Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977, e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio).

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se encuentra colocado en el Capítulo Tercero de la Constitución, al que se le denomina "Del Poder Ejecutivo". Que a la letra dice:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

De acuerdo con el artículo 80 de la misma Ley Fundamental, el Poder Ejecutivo, se deposita en una sola persona denominada "Presidente de la República"; a su vez la Administración Pública es una estructura político jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de la misma ordena que el Titular del Poder Ejecutivo rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

En opinión del Doctor Serra Rojas, la administración pública federal, es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

Antes de analizar los dos supuestos que nos enmarca el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos daremos a la tarea de definir los conceptos de organización administrativa, órgano del Estado y órgano de la administración pública o unidad administrativa.

Como organización administrativa, entendemos a la forma o modo en que se estructuran las diversas unidades administrativas que dependen del poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. Por órgano del Estado, diremos que es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o

bien cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de estado, etc. Por último el concepto de órgano de la administración pública o unidad administrativa, que es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, etcétera. Pudiendo observarse que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una sección de la misma.³³

La Procuraduría General de la República en su artículo 1° y en su artículo 56, de su propia Ley Orgánica, establecen que dicha Institución se encuentra bajo el Poder Ejecutivo y es parte integrante de la Administración Pública Federal, aunque la Constitución, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública nos refieran a lo primero, por medio del análisis de la administración pública, tanto centralizada, como paraestatal podremos denotar el que el Ministerio Público de la Federación reúne las características para considerarla formalmente como parte integrante de la Administración Pública Federal.

³³ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit pp. 64 y 65.

3.2 La Administración Pública Centralizada.

La administración pública centralizada es una de las dos formas en que se divide la organización administrativa en nuestro país, tal como lo establece el artículo 90 Constitucional, anteriormente analizado.

El régimen de centralización administrativa comprende:

- La centralización pura o directa centralización propiamente dicha.
- La delegación de facultades.
- La desconcentración administrativa.

La centralización directa.

Para entender la administración pública centralizada tenemos que definir su concepto, diciendo que: "... es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación; y de subordinación en el orden interno."³⁴

³⁴ Ibidem. pp. 66

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Otro concepto es el siguiente "la centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública."³⁵

A su vez, el precepto que nos brinda el Doctor Serra Rojas es el siguiente: "se le llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".³⁶

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en una autoridad superior central, que obviamente en materia Federal recaen sobre el Ejecutivo Federal, el cual tiene que encargarse de ejecutar las leyes del orden federal con la colaboración de sus subordinados y es el dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones del orden administrativo. En esta forma de organización se fusionan actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que desde su eje (Ejecutivo Federal) hace girar la vida política, administrativa y técnica de nuestra nación.

La centralización nos conlleva a concentrar el poder y su ejercicio a través de la denominada relación jerárquica.

Esa relación de órganos y de sus titulares con el presidente de la República, sigue un orden en forma de pirámide; en donde la voluntad del órgano superior se

³⁵ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. pp. 42

³⁶ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit pp. 527.

impulsa hasta llegar al que la ha de externar o ejecutar. Dicha concentración del poder de decisión radica en que no todos los elementos que se encuentran dentro de la organización administrativa tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos que puedan dar lugar de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. Dentro de la organización centralizada existe una cantidad mínima de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos únicamente se dedican los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, colocando los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De este modo, aunque sean minorías las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación.

En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para tal efecto.³⁷

Todos los autores refieren a que dicha relación jerárquica implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores; siendo los siguientes:

- Poder de nombramiento;
- Poder de mando;
- Poder de vigilancia;
- Poder disciplinario;

³⁷ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 33ª edición. Editorial Porrúa S. A. México 1994 pp. 167

- Poder de revisión, y
- Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Poder de nombramiento. Es una de las características del régimen centralizado, para todos los autores una de las más importantes; por ser la facultad que tienen todas las autoridades superiores para hacer medio de nombramientos la designación de sus titulares de los órganos que le están subordinados. En nuestro país la facultad de nombramiento se deriva del titular Poder Ejecutivo otorgada por la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Como anteriormente analizamos en el capítulo anterior también es facultad del Presidente de la República el designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República, dicho lo anterior con base en el artículo 89, fracción IX de la Ley Suprema.

Poder de mando. Este consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dictar órdenes e instrucciones a los titulares de los órganos inferiores para la realización de la función administrativa en el ámbito que la ley determina su intervención. Dicha facultad o poder lo ejercen normalmente los órganos superiores jerárquicos, a través de órdenes, instrucciones o circulares. Las órdenes son de dos formas, ya sea de carácter individual o de un modo general. Las instrucciones y las circulares pueden tener carácter interno, relativo a la estructura propia de la

dependencia o referirse a aspectos exteriores, en dicho caso se afecta la esfera jurídica de los particulares. En el primero, las órdenes o instrucciones solo obligan a los empleados administrativos, refiriéndose al aspecto de la relación entre la administración y el funcionario o empleado público, en el caso de que el mandato, orden o circular sean de carácter externo, sean propiamente disposiciones generales que afectan la esfera jurídica de los particulares.

Un problema que surge de esta facultad es relativo a los límites que existen para el deber de obediencia de los empleados inferiores a las circulares, órdenes e instrucciones dictadas por las autoridades superiores.

El jurista Galindo Camacho, hace referencia sobre la obligación de los inferiores de acatar las órdenes de sus superiores jerárquicos, en donde señala tres criterios con distintas opiniones que al respecto dicen: "a) La tesis de la legislación francesa, italiana y otras, en el sentido de que los inferiores jerárquicos tienen la obligación indiscutible y absoluta de acatar los mandatos de sus superiores, en la inteligencia de que por la misma razón excluyen a los inferiores de las responsabilidades resultantes del cumplimiento del acto ordenado por los superiores; b) La tesis sostenida por la legislación alemana, en virtud de la cual el subordinado tiene el derecho de oponerse a la ejecución o cumplimiento del acto que se le ordena, y c) La tesis sostenida por la legislación mexicana en el sentido de que el inferior tiene la obligación de cumplir con el mandato del órgano superior, pero que el acto ordenado debe estar fundado en la ley. La tesis mexicana obedece al principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta tesis confirmada por la legislación penal

que señala como excluyente de responsabilidad el que el agente activo actué en cumplimiento de un mandato legítimo de superior jerárquico”.³⁸

Cuando la instrucción, orden o circular está completamente ajustada a la ley, propiamente no puede existir problema alguno: el empleado inferior tiene la obligación estricta de cumplir esa disposición. En caso contrario el Código Penal en su artículo 15 fracción VII dice al respecto de las circunstancias excluyentes de la responsabilidad: “obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía”.

Poder de vigilancia. Esta se lleva a cabo por medio de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.

De este poder se comprueba que al existir una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el procedimiento de responsabilidad de tal empleado.

Poder disciplinario. Tiene por objetivo imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios y empleados que no cumplan con su deber en el ejercicio de la función pública. Los superiores jerárquicos tienen la facultad de imponer mediante los medios respectivos, las sanciones a los servidores públicos

³⁸ Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995 pp. 102

que no cumplen con sus deberes y realizan la función pública en forma errónea, a lo cual se vuelven acreedores a las sanciones que la ley establece.

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública origina para su autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, penal o administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

La responsabilidad administrativa no tiene trascendencia hacia el exterior, ya que es el resultado de una falta de carácter administrativo, y la pena será de la misma naturaleza. Dicha sanción que se le impone se le denomina corrección disciplinaria, y quien la impone es el superior jerárquico del empleado que ha cometido dicha falta.

Con respecto a la naturaleza de la facultad o poder disciplinario. Algunos autores la consideran con naturaleza similar a la que sirve para aplicar las sanciones civiles, y otros la asemejan al poder penal del Estado. El jurista Galindo Camacho al respecto nos da su opinión al manifestar lo siguiente: "Me inclino a sostener que el poder disciplinario tiene un origen diferente al poder penal que tiene el Estado, en primer lugar porque para que se aplique la ley penal, es menester que el sujeto activo del delito haya cometido el delito que tipifica la ley, es decir, solamente se puede ser juzgado por un delito tipificado por las leyes, en cambio el poder disciplinario se aplica precisamente cuando la ley no considera a la conducta u omisión que lleva a cabo el empleado como delito. En segundo lugar, se puede afirmar que el poder disciplinario coexiste con la sanción penal, pues el empleado puede cometer por hecho u omisión, un delito, e independientemente de la sanción penal a que se haga responsable, se le impone la sanción administrativa que el caso requiere, como se

advierte claramente de la existencia de las correcciones disciplinarias, y seguramente el caso más evidente es el relativo a la privación del empleo, la sanción más grave que puede aplicarse como sanción administrativa”.³⁹

El doctor Gabino Fraga, al respecto comenta: “Se ha discutido acerca de la naturaleza del poder disciplinario, existiendo al respecto una opinión que lo considera de la misma naturaleza que el que existe en algunas relaciones civiles, y otra que lo asimila al poder penal del Estado.

La primera opinión sostiene que el poder disciplinario y el poder penal tienen un origen diferente; que el poder disciplinario no implica absolutamente la existencia del poder de dominación del Estado. Se considera que el poder disciplinario es una de las formas de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles, y así, el padre tiene el poder disciplinario para corregir las faltas del hijo; las asociaciones lo tienen respecto de sus miembros, pudiendo llegar hasta a la expulsión de éstos.

Por el contrario la otra opinión sostiene que el poder del Estado, que sirve de fundamento al derecho penal es el mismo que funda el poder disciplinario. En uno y en otro el Estado obra haciendo uso de sus facultades de imperio y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de los actos, entre los que se realizan en la vía penal y los ejecutados en la vía disciplinaria.

A pesar de lo sustentado en la opinión anterior, parece que no hay una perfecta identidad entre el poder penal y el poder disciplinario, pues éste supone una relación de dependencia especial que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal.

³⁹ Ibidem. pp. 105

Además, y como ya se dijo anteriormente, la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podría concebirse si fueran idénticos ambos poderes, en virtud del principio *non bis in idem*.⁴⁰

La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. La fijación de las penas sí es posible hacerla, y se han considerado como tales:

- El apercibimiento.
- El extrañamiento, la amonestación y la censura.
- La multa.
- La privación del derecho de ascenso.
- El descenso.
- La suspensión temporal del empleo.
- La privación del empleo.

Poder de revisión.

Esta otra facultad característica de la centralización administrativa, la tienen por supuesto, los superiores jerárquicos respecto a las determinaciones dictadas por sus inferiores. Este poder se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia el hallar fallas que pueden llevar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos. Se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

⁴⁰ Fraga, Gabino. Op. Cit pp 170

Con respecto al poder de revisión, el Doctor Acosta Romero comenta lo siguiente: "no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares, es más bien, un instrumento de sana y eficaz administración".⁴¹

Además el Doctor Acosta Romero, hace la aclaración de otra institución que es el recurso de revisión, al respecto dice: "que no debe confundirse con el concepto que estamos estudiando, sí es un medio de impugnación a favor del administrado, pero según la teoría dominante, debe: a) estar previsto en la ley; b) debe tramitarse siempre a impulsión de parte interesada; c) debe interponerse de un plazo previsto en la ley; deben ofrecerse y desahogarse pruebas; e) debe alegarse conforme a derecho, y f) la autoridad superior está obligada a dictar resolución en cuanto al fondo, revocando, modificando o confirmando el acto ocurrido.

Poder para la resolución de conflictos de competencia. Esta permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobre el tema a la letra dice:

"En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo".

⁴¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit pp. 70

La delegación de facultades.

Esta se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la firma hasta las más completas e integrales de competencia. Mediante la delegación de firma se pretende solamente descargar al delegante de una parte de su tarea material, pudiendo designar una especie de "apoderado o mandatario", por lo que en realidad no puede conceptuarse como verdadera transferencia de competencia o de función que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas, transfiriendo la competencia de una a la otra. No confundiendo con la figura de la suplencia, que surge al existir la imposibilidad material o jurídica de obrar del órgano competente, y la delegación de competencia se creó para un mejor desempeño de la función administrativa.⁴²

La delegación de competencia reúne las siguientes características:

- El superior jerárquico transfiere a un órgano inferior, que depende de él, una función que es de su competencia.
- El superior está autorizado por la ley para delegar atribuciones que no le sean privativas.
- El superior jerárquico puede reasumir las facultades cumpliendo las formalidades que dieron lugar a la delegación.
- El acuerdo de delegación debe hacerse del conocimiento público.

⁴² Vid En Moreno Rodríguez, Rodrigo. Op. Cit pp. 184

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 16 lo siguiente:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en los jefes de oficina, de sección y de mesa en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...”.

Los funcionarios auxiliares de cada Secretario de Estado que hace referencia el artículo anterior son los siguientes: subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa; al frente de cada departamento auxiliará al jefe de departamento, los secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa.

La desconcentración administrativa.

Se le denomina desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.⁴³

⁴³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 535

La desconcentración administrativa es la forma de organización administrativa en que el poder central transfiere a un órgano que le ésta subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado, lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión y, por ende, el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

Existen dos tipos de desconcentración: la de carácter político y el administrativo. Para el caso de la desconcentración política, lo que se transfiere no es únicamente el ejercicio de la función administrativa, sino la suma de las atribuciones localizadas en otros niveles de organización del Estado.

Aceptando la desconcentración política, ésta la constituyen los municipios y los estados miembros de la Federación.⁴⁴

Por su parte la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Ejemplo de lo anterior expuesto son los organismos desconcentrados son el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional del Agua, por mencionar algunas.

⁴⁴ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. pp. 109

Características de los órganos desconcentrados:

- Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos que gozan de autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado.
- La transferencia de función está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, a los lugares de ejecución de los actos, mediante verdaderos órganos con capacidad para tomar decisiones y resolver cuestiones determinadas.
- La competencia de los órganos desconcentrados es por materia y dentro de ámbitos territoriales determinados.
- Los órganos desconcentrados tienen autonomía para el ejercicio de sus funciones, mas no independencia plena, ya que orgánica y financieramente siguen vinculados a la estructura central de la administración.
- El acuerdo de desconcentración deberá darse a conocer públicamente.

Los aspectos anteriormente señalados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual determina que las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver en la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (Artículo 17 de la Ley citada).

En su obra del jurista Rodríguez Moreno, nos refiere las principales diferencias que existen entre las figuras de la delegación y la desconcentración, siendo las siguientes:⁴⁵

- La delegación tiene un origen administrativo sin que transfiera la competencia y la responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico administrativo, en virtud de la transferencia de competencias y responsabilidades.
- El órgano delegado, que no adquiere la titularidad, ejerce las funciones en términos en que las tiene el órgano supremo o dirigente; en cambio, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas.
- La delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aun antes de que intervenga aquél en quien ha delegado una función; en cambio, tratándose de la desconcentración, se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión y sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que lo estableció (por acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación en cual se determine la fecha en que surta efectos dicha revocación).
- La delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni la competencia; por el contrario, en la desconcentración existen cambios en la organización y transferencia de competencias.

⁴⁵ Rodríguez Moreno, Rodrigo. Op. Cit. pp. 187

Estamos de acuerdo con la opinión del jurista Galindo Camacho, al comentarnos que es un gran acierto la desconcentración administrativa en el ejercicio de la administración pública federal, puesto que al rebasarse los límites de la explosión demográfica en nuestro país, y en particular en su capital, resultaría casi imposible el acudir con las autoridades indicadas para gozar de los derechos y cumplir con las obligaciones con las que contamos, puesto que al acudir con los encargados de dichas instituciones no se darían abasto para satisfacer las necesidades de la población, haciendo molesto y antieconómico el trámite de asuntos elementales y sencillos.

Como ya hemos comentado, algunas Secretarías de Estado cuentan con organismos desconcentrados que le auxilian en el desempeño de sus funciones, como lo es la Secretaría de Educación Pública, que tiene el auxilio del Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica y otras Instituciones de Educación Superior que dependen de dicha Secretaría y le auxilian en la prestación del servicio público de educación, así como el Instituto Nacional de Bellas Artes, cuya función de creación y difusión de la cultura y de las bellas artes representa su razón de ser.

La desconcentración se presenta para distintos autores de las siguientes formas: la desconcentración horizontal o periférica, llamada también externa o regional, que como ejemplo tenemos a las Oficinas Regionales Fiscales; y la desconcentración vertical o central, denominada también interna o funcional, que consiste en las facultades específicas que delega un órgano superior jerárquico a su inferior, para que éste actúe con mayor flexibilidad y eficacia.⁴⁶

⁴⁶ Galindo Camacho. Op. Cit. pp. 119

La desconcentración administrativa, es una figura necesaria a la que se le debe brindar un mayor apoyo y desenvolvimiento, puesto que gracias a la misma se ha vuelto la administración pública más ágil, reduciendo tiempo, dinero; tanto al administrado como al administrador.

3.3 La Administración Pública Paraestatal

La Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto.⁴⁷

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra regulado la Administración Pública Paraestatal, en su Título tercero y capítulo único, del mismo nombre.

La descentralización como tal surge de la necesidad de otorgarle al gobierno soluciones más fluidas, que le permitieran llevar a cabo sus funciones con un menor trabajo y con una mayor eficacia.

Para el jurista mexicano Martínez Morales, la descentralización administrativa es un modo de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.⁴⁸

Para el doctor Serra Rojas su opinión es la siguiente: la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 721

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. pp. 125

independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.⁴⁹

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal en su artículo 45 nos da su precepto que a la letra dice:

Artículo 45. Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Los tipos de entidades integrantes de la administración pública paraestatal nos lo establece el artículo tercer de la Ley en estudio, del cual dice a la letra:

Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Con respecto a las empresas de participación estatal el artículo 46 de la misma Ley. nos establece que son las siguientes:

⁴⁹ Vid. En Moreno Rodríguez, Rodrigo. Op. Cit. pp. 188

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
 - II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - b. Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - c. Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.
- Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las

atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos:

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración pública Centralizada (Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal).

La descentralización administrativa ha sido clasificada por la mayoría de los doctrinarios expertos en la materia en los siguientes:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración.

a) La descentralización administrativa por región.

Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden. El Doctor Serra Rojas nos da el ejemplo del Municipio, al decirnos que es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa, si nos atenemos al rigor del artículo 115 de la Constitución: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio...".⁵⁰ Por su parte el jurista Galindo Camacho no considera a la descentralización por región como

⁵⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 770.

administrativa, sino de un carácter político únicamente, ya que como la Constitución lo crea, rebasa los límites de los demás organismos descentralizados, que pueden crearse o dejar de existir, por un decreto presidencial, y sería absurdo el llegar a pensar sobre esas vertientes.

b) La descentralización administrativa por servicio.

Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender a determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

c) La descentralización administrativa por colaboración.

Esta surge cuando el Estado tiene mayor intervención en la vida privada. Esta surge cuando el Estado tienen la necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él. El jurista Galindo Camacho opina que dicha organización administrativa consiste en el desempeño de parte de la función pública, realizada por los particulares a los que el estado solicita y otorga, al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución, para la mejor realización de la parte de la función pública a que la misma se refiere.⁵¹ Sus elementos son: a) significar el ejercicio de una función de interés público, b) que el ejercicio de dicha actividad pública realizada por los particulares en nombre propio de la organización privada, c) dichas organizaciones privadas deben estar reconocidas por el Estado, reuniendo los requisitos que la ley determine, y d) la colaboración que

⁵¹ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. pp. 131.

brindan las organizaciones privadas en la actividad de carácter público son de consulta, de decisión y de ejecución.

El estatuto legal del servicio público descentralizado debe comprender los conceptos siguientes:

1. Por medio de una ley que expida el poder legislativo o un decreto administrativo, se crea una persona jurídica de derecho público a la cual se le encomiendan fines de interés colectivo, o la atención de un servicio público determinado.
2. La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano, pero no es exclusiva del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones. Se les llama en este caso administración personalizada.
3. La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.
4. El régimen puede llegar a ser en algunos casos de derecho público y en otros es permitido la aplicación del derecho privado, al cual se le denomina mixto.
5. El Estado debe señalar cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el poder central, porque con ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

Para alcanzar la categoría de organismos descentralizados, se deben cumplir los siguientes supuestos:

- Señalar con exactitud los fines y facultades que le corresponden con el orden jurídico imperante. La autonomía.
- Seleccionar escrupulosamente el servicio público de orden técnico o actividad administrativa que se le encomiende. La autarquía.
- Precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a su cargo la dirección y manejo del servicio.
- Quebrantar las relaciones de jerarquía, dependencia o vinculación directa con el poder central, respetando su autonomía para cumplir sus cometidos, pero bajo la limitación oficial de intervenir para mantener la unidad de la política financiera del Estado. El autogobierno.
- Demarcar las facultades de control y vigilancia que se reserva el poder central, necesarias para la revisión de los actos de esos organismos. El sometimiento al control estatal.
- La aplicación de la ley de responsabilidades para servidores públicos.
- El no ser aplicables los principios de derecho privado a las instituciones descentralizadas, pues se crea un estricto régimen de derecho público al realizar el Estado sus bienes a propósito del interés colectivo.

6. No son aplicables los principios de derecho privado a las instituciones descentralizadas, pues se crea un estricto régimen de derecho público al efectuar el Estado sus bienes a propósito del interés general.
7. Las relaciones de un organismo descentralizado con el público pueden en determinadas ocasiones regirse por el derecho privado. Es a la ley a la que corresponde fijar estas situaciones. La tutela administrativa.
8. Al liquidarse estas instituciones, los bienes que no han perdido su carácter de bienes del Estado, vuelven al patrimonio general como bienes de dominio privado de la Federación.
9. En la realidad de las instituciones descentralizadas vigentes, hay notables diferencias, aquellas que exigen la propia naturaleza del servicio atendido. Finalmente la vigilancia administrativa.

3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley del Congreso abrogó a la anterior Ley de Secretaría y Departamentos de Estados (publicada el 23 de diciembre de 1958) estuvo presentada hasta diciembre de 1976, y entro en vigor el día 1º de enero de 1977, dicha ley no se había convertido en una realidad, por los criterios de las dependencias, que no regulaban la administración pública federal como un solo ente.

Dicha ley orgánica tiene a su cargo el regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, asignándoles competencia específica; establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la Administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal (que abarca por igual a todas las dependencias y entidades).⁵²

Uno de los elementos funcionales más destacados, fue el sistema de programación de las actividades públicas, en el que se instruyo que todas las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes, lo anterior contenido en el artículo 9º de la ley en estudio.

⁵² Moreno Rodriguez, Rodrigo. Op. Cit. pp. 164

3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal anterior a la Reforma de 28 de diciembre de 1994.

Anterior a esta fecha la Ley Orgánica de la Administración Pública; en su artículo 1° a la letra decía:

Artículo 1°. La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Como hemos podido observar se encontraba dentro de la Administración Pública Federal la institución de la Procuraduría General de la República.

3.4.2 Reforma del 28 de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Curiosamente en la historia de nuestra Nación, todos los individuos que habian tenido el cargo de Procurador General de la República, siempre habian sido de la misma corriente política del Jefe del Poder Ejecutivo, pero es hasta que al entrar el cambio presidencial de 1994 al nombrar su gabinete, sorprendió a todos, el que se haya dispuesto para ocupar dicho puesto a un elemento de un partido político contrario al del partido oficial.

Posteriormente, para ser más exactos el 28 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación, se hacía una anulación sorprendente al manifestar que la Procuraduría General de la República desaparecía literalmente como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada. Además de que la Consejería Jurídica desaparece de las funciones de la Institución en estudio, dar vida a una nueva figura jurídica como es la de Consejero Jurídico

En la reforma al artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la letra decía:

Artículo 1°. “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, integran la administración pública centralizada.”

Es así, que de la Ley que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal desapareció la Institución en estudio, dentro del Semanario de Debates no expresa motivo alguno del porqué de su supresión y la creación de una figura jurídica como lo es la Consejería Jurídica, tal vez los motivos hayan sido de carácter político.

Capítulo 4

Problemática de la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República

4.1 La ubicación de la Procuraduría General de la República en los tres poderes de la Federación

Antes de abocarnos a este tema, daremos una breve referencia sobre los tres poderes de la Federación.

La Revolución Francesa tuvo como base las ideas de soberanía popular y derechos del hombre y del ciudadano, la cual dio nacimiento al estado de derecho, cuya finalidad de la revolución se representó en el ensueño de los hombres de no ser gobernados, por sus semejantes, sino por sus leyes. Las anteriores ideas se fusionaron en una palabra que es básica en la vida del hombre y que desde sus inicios el hombre ha anhelado; dicha palabra es la libertad, la cual necesitaba ser protegida. Por ese entonces se abordó la idea de la división de poderes para impedir la violación de la libertad. Que el poder detenga al poder es el grito del nuevo pensamiento.

En 1748, Montesquieu publicó *El Espíritu de las Leyes*. Entregó en unas líneas la idea de la división de poderes: que el poder detenga al poder: Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad muere.

La Constitución de Apatzingán fusiona la percepción de soberanía con el principio de separación de poderes. En ese entonces su artículo 11 a la letra decía: “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”. Esta separación respondió a la idea de dar cada función material a un órgano diferente.⁵³

La percepción de 1814 sobre el problema de la división de poderes se resolvió conforme a la teoría de Montesquieu. El artículo 44 estipuló: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial).

Ya para la acta constitutiva de la Federación en 1824, el artículo 9º, decía: “El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.”

El artículo antes mencionado ha dado el cauce a seguir de las Normas constitucionales siguientes, respecto al principio de separación de poderes, ya que la misma formula lo siguieron los artículos correspondientes, en la Constitución e 1824 (artículo 6º), en las bases constitucionales de 1835 (artículo 4º), en los proyectos de las constituciones de 1842 (en el proyecto de la mayoría, artículo 5º, y en el de la minoría, artículo 27), en las bases de organización política de 1843 (artículo 5), en la Constitución de 1857 (artículo 50), y en la Constitución de 1917 (artículo 49).⁵⁴

⁵³ Vid. En Carpizo, Jorge. Op. Cit. pp. 200.

⁵⁴ Ibidem. pp. 201

En nuestro país, siempre el supremo poder de la Federación se ha dividido para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial, pero en alguna ocasión sufrió una modificación. El artículo 4º de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, determinó: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones." Surgiendo la creación del supremo poder conservador en la segunda ley constitucional de 1836.

El artículo 12 de la denominada ley determinó las facultades de este cuarto poder: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la corte de justicia; excitado por el ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores y nombrar a quienes juzgarían a los ministros de la suprema corte.

Ya en la actualidad el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

La tesis mexicana y que han abordado todas las Constituciones de nuestro país, es que no existe división de poderes, sino que existe solo un poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; es decir que lo que se encuentra dividido es el ejercicio del poder.

La Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, según lo establece el doctor Jorge Carpizo que son los siguientes: “1) el principio de colaboración; dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ejemplo: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes y 2) la noción de funciones formales y materiales; el cual indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Dicha flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado.

Pero dicha colaboración entre las ramas u órganos del poder, no se debe de confundir con la confusión de facultades de los órganos o de la delegación de facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes la prohíbe nuestra Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona, salvo en dos casos que el propio artículo señala, en los supuestos: a) del artículo 29, y b) del segundo párrafo del artículo 131.

El artículo 29 a la letra dice:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga 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 Administrativos 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 verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Dicho artículo 29 autoriza para que en casos graves y en los cuales se ponga a la sociedad en peligro o conflicto de envergadura, se pueda suspender las garantías individuales, pero siguiéndose el procedimiento y con las limitaciones establecidas en el propio artículo. La última vez que se han suspendido las garantías individuales en México, fue en 1942 con motivo de la Segunda Guerra Mundial. El presidente Avila Camacho solicitó y obtuvo las facultades de emergencia que la Constitución le consagra. México en aquellos días, se encontraba en guerra contra las potencias del eje; lo curioso fue que el ejecutivo expidió una serie de leyes que no respondían a la

idea de emergencia, como la ley de la lotería nacional, el Colegio Nacional, el hospital infantil, el instituto nacional de cardiología, por mencionar algunos.

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131 se otorgarán las facultades extraordinarias para legislar."

El otro caso a que se refiere el artículo 49, es el del segundo párrafo del artículo 131, párrafo que fue creado también el 28 de marzo del mismo año, y que dice:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

En el contenido de este segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación, aun a las expedidas por el Congreso. Se le otorga también la facultad de prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. Señalando

como finalidades regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

En palabras del doctor Jorge Carpizo, desde Montesquieu hasta nuestros días, ha respondido a las necesidades sociales. Necesidad social es la libertad tanto los hombres, como las organizaciones políticas, están determinados por sus necesidades y aspiraciones. La necesidad de fortalecer a un órgano estatal, en las circunstancias actuales, es lo que está determinado la teoría de la coordinación de funciones. Y en México, sin ninguna duda, el órgano al que la constitución otorga las mayores y más importantes atribuciones es al ejecutivo federal.⁵⁵

Como hemos podido analizar nuestra Constitución, lo que divide es el ejercicio del poder; la procuraduría General de la República como históricamente hemos podido denotar siempre ha estado bajo la tutela del poder Ejecutivo, aunque también nunca se ha podido separarla del poder Judicial por su misión constitucional de perseguir los delitos.

Haremos una descripción de la ubicación de la procuraduría en la división de poderes que se encuentran en nuestra legislación.

Como pudimos observar en nuestro segundo capítulo, la Constitución expresa que el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar al Procurador General de la República con ratificación del Senado y lo remueve libremente, según lo dispone el artículo 89 fracción IX, de la ley suprema; además de que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene la facultad de citarlo a informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93, segundo párrafo de la Constitución).

⁵⁵ Idem. pp. 217

Al respecto la Ley Orgánica de la Institución en estudio, a la letra dice en su artículo primero que tiene por objeto "... organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del poder Ejecutivo Federal...".

También dentro de la Ley Orgánica de la Institución se aborda las facultades que tiene y que son: representar a la Federación, intervenir en los casos de Diplomáticos y Cónsules; dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos internacionales en asistencia jurídica y policial; representar al Gobierno en los convenios de colaboración, promoción, apoyo y asesoría jurídica y pericial que tenga con otras entidades; intervenir en el sistema nacional de planeación democrática; participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública e integrar el cuerpo colegiado (como parte), en los casos urgentes en los que se deberán suspender las garantías individuales(artículo 29 Constitucional).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se deja de considerar a la Procuraduría General de la República como parte integrante de la misma; pero en la Ley Orgánica de la Institución en estudio en su artículo 56 a la letra dice:

"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución.

Para los mismos efectos, la Procuraduría General de la República será autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Procurador General de la República será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley.”

Algunos juristas de entre los que destacan el doctor Acosta Romero⁵⁶, opina respecto de la ubicación constitucional del Procurador General de la República, que si bien es cierto que no se encuentra enumerado en los artículos del 90 al 93 de la Constitución que hacen referencia a la Administración Pública Federal y que el Procurador está previsto en el artículo 102 de la Constitución de 1917, que se encuentra en el capítulo IV, denominado del poder Judicial de la Federación. El doctor llega a las siguientes consideraciones de las que nos encontramos en completo acuerdo:

- El procurador no se encuentra mencionado en el artículo 94 de la Constitución que enumera a las instituciones que integran el Poder Judicial Federal.

Por lo tanto, surge una confusión a simple vista de ubicarlo en el Poder Judicial, ya que se encuentra sujeto a la consideración de dicho Poder, en los casos de que se niegue a ejercitar la acción penal o se desista de ella, por lo que sus determinaciones se encuentren sujetas al criterio del poder Judicial (Juez).

Al tener la Institución en estudio el ejercicio de la acción penal, y ser el primero en tener contacto, surge una controversia de que si el Ministerio Público, prejuzga o no para decidir si ejercitará la acción penal o no. Tema que no queremos

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel Op. Cit. pp. 167.

prejuza o no para decidir si ejercitará la acción penal o no. Tema que no queremos profundizar por lo extenso que resultaría él abordarlo y que de manera somera daremos nuestra opinión expresando que si bien el artículo 21 Constitucional otorga la facultad de investigar y perseguir los delitos; el Juez (Poder Judicial), es el encargado de aplicar las penas; que si bien la relación existente entre ellas es inevitable y primordial.

Creemos que es necesario hacer una reforma al artículo 102 apartado "A" de nuestra Constitución Política quedando de la siguiente forma:

"La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, dicha Institución será dependiente del Poder Ejecutivo, independiente de las actuaciones del poder Judicial; cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público será presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos, de la Comisión permanente; Durará en el cargo dos años, termino al cual podrá ser ratificado o separado del mismo, pudiendo ser ratificado indefinidamente por este procedimiento. Para ser Procurador General de la República se requiere: ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal. también le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados, así como la investigación obligatoria de los elementos probatorios que acrediten la probable responsabilidad

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

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

El Procurador General de la República o cualquiera de sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley."

De lo anterior consideramos necesario el que dentro del artículo mencionado sea incorporada la ubicación de la Procuraduría General de la República como Institución dependiente del Poder Ejecutivo de una manera formal, de la cual no de lugar a dudas, puesto que la historia nos da referencia a que dicha Institución siempre a dependido de dicho Poder y aunque pueda ponerse en tela de juicio si es que en realidad "prejuzga" el Ministerio Público, consideramos que si la Institución en estudio perteneciera al Poder Judicial, tendría que concedérsele una autonomía y desconcentración que la distinguiera plenamente de la actuación del órgano judicial.

4.2 La desaparición de la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública Federal.

El 28 de diciembre de 1994, como anteriormente se menciono, en el Diario Oficial de la Federación, se dieron a conocer reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las cuales distinguió la desaparición de la Procuraduría General de la República como parte de dicha administración, así como que dicha Institución, dejaría de ocupar la función de Consejería Jurídica.

En ese año nuestro país había sufrido un colapso político económico bastante grave, se había levantado en armas una guerrilla al sur de nuestro país, había sido asesinado un candidato presidencial; la "estabilidad económica" se venía a menos, una crisis general bastante fuerte se podría apreciar de nuevo, para ese entonces, ya el representante del Poder Ejecutivo había sorprendido políticamente, puesto que dentro de su gabinete presidencial se encontraba gente que no eran miembros del partido político al que él pertenece. Entre los que destacó que el puesto de Procurador General de la República lo ocupara alguien que no fuese miembro del partido en el poder.

La desaparición de la Institución, dio pauta a suponer, como lo establece el doctor Acosta Romero, de especulaciones y opiniones en sentido que la Procuraduría General de la República fuera una entidad autónoma del Gobierno Federal. Además comenta: "La razón expresada en el seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que fue la que consideró reformar el artículo 1º de la referida Ley Orgánica, para excluir a la Procuraduría General de la República como órgano integrante de la Administración

Pública Federal, a propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD), resulta carente de sustento jurídico.

En efecto, dicha razón, según se desprende de la versión estenográfica de la discusión y aprobación de la reforma mencionada en el seno del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistió en que debía de excluirse a la referida Procuraduría de la Administración Pública, toda vez que en la Constitución Federal se encuentra prevista en el artículo 102, precepto que se refiere al poder Judicial.

Ahora bien, el citado motivo no justifica la reforma en virtud de que en dicho artículo también se encuentran incluidas la Consejería Jurídica y la Comisión de Derechos Humanos, órganos que forman parte de la Administración Pública Federal, el primero como dependencia del sector centralizado y el segundo ubicado como una entidad paraestatal.⁵⁷

Nos resulta sorprendente, el que no exista justificación alguna del porque la desaparición de la Institución en estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta el año de 1996 se reformo la Ley Orgánica de la Institución, agregando el artículo 56 el cual establece que se encuentra ubicada en la administración pública centralizada.

La Constitución política en su artículo 29, establece al Procurador General de la República la facultad de que conjuntamente a los Secretarios de Estados, y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, como los funcionarios que pueden acordar con el

⁵⁷ Ibidem. pp. 125

Presidente de la República para aplicar la suspensión de Garantías Individuales, cuando se presenten los casos de procedencia.

El artículo 93 segundo párrafo de nuestra Ley Suprema, señala que cualesquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, tiene la facultad de citar al Procurador General de la República, de igual forma en que pueden citar a cualquiera de los titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal y Jefes de Departamentos Administrativos; para que éste informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ámbito de competencia.

El artículo 119 segundo párrafo de nuestra Constitución Federal, señala la celebración de convenios de apoyo e intercambio de reos, entre los Estados y el Distrito Federal con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Por otra parte el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha considera, de acuerdo con su artículo, a la Procuraduría General de la República como dependencia y se encuentra contemplada para la distribución de erogaciones, en el mismo precepto que las Secretarías de Estado.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Institución en estudio determina que el Ejecutivo Federal determinará las entidades paraestatales que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría General de la República, así que se le da el valor de líder de sector, siendo en su caso aplicable la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nos parece necesario el que de nueva forma se considere a la Procuraduría General de la República como parte integrante de la Administración Pública; ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no menciona en su contenido a la Institución en estudio, no se encuentra contemplada en el artículo 1º, el cual enumera los organismos que integran la Administración Pública Centralizada, de igual forma no se encuentra contemplada en la lista que enumera las dependencias con las que contará el poder Ejecutivo, para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, lo cual lo contempla el artículo 2º de dicha ley; y por último tampoco se le considera en la lista que enumera el artículo 26 de la ley de la materia en la que se encuentran todas las dependencias con las que cuenta el poder Ejecutivo.

Por lo cual, bajo nuestra mejor opinión nos es necesario el que una Institución de tal magnitud, y analizando el que si en sus propias legislaciones orgánicas lo contemplan que la Procuraduría General de la República esta contemplada como parte integrante de la Administración Pública Centralizada, sea reconocida en la Ley de la materia al respecto, por lo que se necesita hacer reformas a la determinada ley que a continuación enmarcamos:

Artículo 1º. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

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

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de

crédito, las instituciones nacionales seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

Artículo 7. El presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretarías de Relaciones Exteriores.

- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Procuraduría General de la República.

Artículo 44. A la Procuraduría General de la República le corresponde el despacho de los asuntos que determine la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 21, 102 y 105; su Ley Orgánica, su Reglamento, así como las circulares que su titular expida.

De este modo la Procuraduría General de la República de forma volvería a formar parte integrante de la Administración Pública Centralizada; en la cual no dejaría lugar a dudas su naturaleza jurídica.

4.3 La naturaleza jurídica administrativa de la Procuraduría General de la República.

Abordar la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República, significa precisar que es la Institución; desentrañando las raíces del porque de su razón de existir, su importancia y finalidad.

Desde sus inicios la Institución en estudio, siempre ha sido pilar fundamental dentro del Estado Mexicano, es la imagen de protección con la que cuenta la Nación, en donde la confianza depositada en ella debe plasmarse en el manejo y control de su desarrollo y desenvolvimiento dentro de la sociedad, que debe ir evolucionando a la par.

A través de este trabajo de investigación hemos logrado apreciar que dicha Institución, es un órgano del Estado. Con respecto a su ubicación su más claro fundamento lo cuenta el propio artículo 1° de su ley orgánica, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996, determina que se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley y demás disposiciones aplicables.

Para el maestro Acosta Romero, el titular de la Procuraduría General de la República, es un funcionario político, jurídico y administrativo.⁵⁸

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel Op. Cit. pp. 138.

Menciona que es un funcionario político porque como hemos podido observar en este trabajo de investigación su nombramiento es propuesto por el Jefe del Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores; tiene relaciones con otros poderes; acuerda con el Jefe del Estado; y su función concuerda con la realización de actividades políticas diversas.

Con respecto a que es un funcionario jurídico es obvio, al ser parte en todos los juicios en que la Federación sea parte; en los juicios relacionados con agentes diplomáticos y consulares, otorga opinión jurídica con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, da opinión sobre contradicciones en tesis para jurisprudencia; es parte en los juicios de amparo; interviene en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad previstas por el artículo 105 de nuestra Constitución Federal; y es titular exclusivo del ejercicio de la acción penal.

Y por último se dice que es un funcionario administrativo porque es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría General de la República, cumple con las disposiciones legales que le otorgan facultades atribuciones y competencia; cumple con los acuerdos del Jefe de Estado; acuerda con sus inferiores y delega facultades; y administra el personal y los puestos que sean necesarios.

La naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República parece contemplarse en todo su esplendor dentro de esta Institución en uno de sus murales, en el que a la letra se puede leer:

“La Procuraduría General de la República, dentro de la cual esta integrada la Institución del Ministerio Público, es órgano esencial del sistema de justicia, y en representación de los individuos, de la Sociedad y del Estado, promueve y vigila el

cumplimiento del orden constitucional, y procura justicia en el ámbito de su competencia.

Asimismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública.

Esta misión debe realizarse con estricto apego a los principios constitucionales y a las leyes que la rigen, así como con plena observancia de los derechos humanos, requisitos indispensables para la vigencia del Estado de derecho.

La actuación del Ministerio Público Federal y de sus auxiliares se orientará y regirá, además, por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, siempre de buena fe y con sentido humano”.

Por su parte a la letra transcribimos sintetizando a nuestro tema en estudio, la circular número 1 de la Procuraduría General de la República, la cual realizó, en ese entonces el Procurador, que fue Emilio Portes Gil dirigiéndola a los Agentes del Ministerio Público:

“El Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia... Esa función reguladora no puede existir sin un Ministerio Público con unidad y responsabilidad; sin la primera su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la Institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial, sin la segunda, es decir, sin

responsabilidad, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad.

El Ministerio Público sirve lealmente a la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieron como responsables de la violación de leyes”.⁵⁹

Como se ha visto en el desarrollo de éste capítulo indudablemente al ubicar a la Procuraduría General de la República en el ámbito del Poder Ejecutivo y por ende pertenecer a la Administración Pública Centralizada, es obvio el suponer que su naturaleza, bajo nuestra mejor opinión, dicha Institución tiene calidades que el Doctor Acosta Romero ha contemplado y que son de carácter político, jurídico y administrativo; y que de las cuales forjan la importancia de su existencia en el desarrollo económico y social de nuestra Nación.

⁵⁹ Cabrera, Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Editorial Botas. México 1963. pp 8.

CONCLUSIONES

Primera.

La Procuraduría General de la República es una Institución Federal, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, que se deposita en un individuo denominado Procurador General de la República, que actúa en nombre del Estado y de la Sociedad, para la persecución de los delitos del orden federal y cumple con lo establecido por la Constitución, así como de su propia Ley Orgánica y Reglamento Interno.

Segunda.

En Francia surge la Institución del Ministerio Público después de su Revolución realizada en 1793; y surge la figura del Procurador General en las leyes promulgadas por Napoleón en 1808 y 1810.

Tercera.

En México es hasta la llegada del Gobierno Español a nuestro territorio, por medio de la Conquista, que llega la figura del Fiscal o Promotor de Justicia; así en 1526 el Consejo de Indias nombró al primer Fiscal adscrito. Las primeras ordenanzas fueron las de Cortés datadas en los años 1524 y 1525, determinando dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, siendo estos funcionarios quienes ejercían la impartición del derecho.

Cuarta.

En el año de 1853, por vez primera nuestra Constitución habla al respecto de la existencia de un Procurador General de la Nación. en donde don Teodosio Lares previó la organización del Ministerio Público de la Federación dependiente del Poder Ejecutivo.

Quinta.

En nuestra Constitución Vigente, los legisladores buscaron dejar atrás los errores de antaño en donde el órgano judicial era el encargado de averiguar los delitos, buscar las pruebas y que el medio de evitar ese sistema procesal viciado era el de dar el lugar e importancia tanto a la figura del Ministerio Público, como al del órgano judicial.

Sexta.

Los requisitos para ser Procurador General de la República, son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. La designación es realizada por conducto del Presidente de la República, siendo necesaria la ratificación por parte del Senado de la República o en su receso por la Comisión Permanente.

Séptima.

El Ministerio Público de la Federación es la única Institución facultada legalmente para indagar y perseguir los delitos. La investigación comprende la práctica de todas las obligaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos que pueden ser constitutivos de delito, con el apoyo de sus auxiliares que son la Policía Judicial Federal y Servicios Periciales.

Octava.

El Ministerio Público Federal está encargado de realizar las siguientes actividades que son: la persecución de los delitos del orden federal, que dicha persecución se realice ante los tribunales; solicitar las determinadas ordenes de aprehensión en contra de los inculpados; hacer que todos los juicios se

sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita. Solicitar la aplicación de las penas; así como intervenir en controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución; en todos los negocios en que la Federación sea parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público Federal, el Procurador lo hará por sí o por medio de sus agentes.

Novena.

La destitución del Procurador General de la República puede ser bajo tres supuestos legales que son: la facultad de remoción; la denuncia por comisión de un delito y el Juicio Político.

Décima.

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado depende directamente del poder Ejecutivo Federal, caracterizándose por un conjunto de órganos descentralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales; implicando la administración pública centralizada un órgano administrativo en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución; y la administración pública paraestatal que son organismos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Onceava.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, establece sus partes integrantes. Con fecha de 28 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación se hicieron reformas a dicha ley, en donde desapareció de la misma la Procuraduría General de la República.

Doceava.

La propuesta jurídica de acuerdo con el tema de investigación, siendo que la Procuraduría General de la República tiene calidades de carácter político, jurídico y administrativo, las cuales funcionan para que sirva fielmente a la Sociedad y al Estado; siendo una Institución de buena fe, y hasta de equidad, como complemento y realización de la justicia. Es por ello, que la Constitución debe establecer la ubicación de que dicha Institución depende del Poder ejecutivo, independiente de las actuaciones del Poder Judicial. Es necesario él volverla integrar dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que de una manera formal vuelva a ser parte integrante de la misma ley de la materia.

Bibliografía

1. Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa; S.A.: México. 1993.
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del derecho Administrativo. 12ª edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1997.
3. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, t. II, 6ª edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1964.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 26ª edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1994.
5. Cabrera, Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Editorial Botas. México 1963.
6. Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917. 8ª edición. Editorial Porrúa. México. 1990.
7. Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. 8ª edición. Editorial Porrúa. México 1994.
8. Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S. A. México. 1983.
9. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill. México. 1997.
10. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 33ª edición. Editorial Porrúa S. A. México 1994.
11. Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa. S. A. México. 1985.
12. Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa; S.A. México. 1995.
13. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa ; S.A. México. 1993.

14. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er y 2do Cursos. 3ª edición. Editorial Harla. México. 1998.
15. Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980.
16. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1988.
17. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 16ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
18. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1998.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1998.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D. O. F. 7 noviembre de 1996.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1998.
5. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D. O. F. 27 de agosto de 1996.

Hemerografía

1. De Jesús Sandoval, Francisco. Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las funciones del Ministerio Público. Revista Mexicana de Justicia vol. II No. 8. Editorial Procuraduría General de la República. México Septiembre - Octubre 1980.
2. González de Cosío, Francisco. El Ministerio Público en el Constituyente de 1857. Revista Mexicana de Derecho Penal. No. 5. Órgano Oficial de la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal y Territorios Federales. Noviembre de 1961.
3. Herrera Laso, Manuel. El Ministerio Público. Su evolución Histórica en el México Independiente. Revista Mexicana de Derecho Penal. No. 6. Órgano Oficial de la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal y Territorios Federales. Diciembre de 1961.

Otras fuentes

1. Hernández, Octavio A. et al.- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, t. VII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho. 7ª edición. Editorial Porrúa S. A. México 1994. Tomo II.
3. Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 20ª edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
4. Pina, Rafael de. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México. 1983.