

248

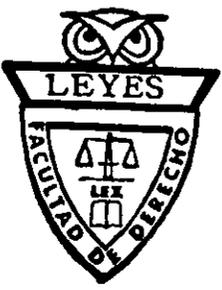


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ESTRUCTURA Y FACULTADES ADMINISTRATIVAS
DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LILIA IBARRA ARCE



DIRECTOR DE TESIS: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.

MEXICO, D. F.

2000

285292



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 23 de junio del 2000



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, IBARRA ARCE LILIA, con número de cuenta 94569300, ha elaborado la tesis denominada "ESTRUCTURA Y FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del suscrito, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

Agradecimiento

A Dios por todo lo que me ha permitido realizar en la vida.

A mis hijos, yernos, nuera y nietos por su confianza en mí y el apoyo que me han brindado siempre.

Un especial agradecimiento a mi yerno Ruddy, por haberme impulsado a que me superara cada día mas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Derecho por haberme dado la oportunidad de desarrollarme profesionalmente en sus aulas, forjandome un espíritu constante de superación y poder llevar muy alto el nombre de ser Universitaria y con ello el de México.

A mi Director de Tesis, Lic. Pedro Noguerrón Consuegra, por los valiosos consejos que me brindo

A mis maestros de la Carrera que culmino, por sus enseñanzas.

A todos mis amigos, por serlo.

**ESTRUCTURA Y FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

INDICE

Indice.....	Pág.
Introducción.....	I
	III

CAPITULO PRIMERO

1.- Marco conceptual.	
1.1. La división de poderes y las funciones del Estado.....	1
1.2. La función administrativa.....	15
1.3. la Administración pública y sus formas de organización.....	33

CAPITULO SEGUNDO.

2.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	
2.1. Antecedentes de esta dependencia administrativa.....	53
2.2. Naturaleza jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	60
2.3. Facultades en materia penal.....	67
2.4. Facultades administrativas.....	73

CAPITULO TERCERO.

3.- Estructura orgánico funcional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	
3.1 Estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	88
3.2 Requisitos para ocupar los diferentes cargos.....	96
3.3 La administración pública funcional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	100
3.4 El control interno y externo de esta dependencia.....	102

CAPITULO CUARTO.

4.- Alcance de la actividad de la Procuraduría General de Justicia Del Distrito Federal.	
4.1 Aspectos constitucionales. -----	106
4.2 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la actividad administrativa. -----	107
4.3 Facultades políticas. -----	111
Conclusiones. -----	116
Bibliografía. -----	120

INTRODUCCION.

A través del tiempo en que me he desempeñado laboralmente en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, he podido observar que se le conceptúa como un órgano que administra justicia, es decir, que la imparte, confundiéndosele como parte del poder judicial, lo que es totalmente incorrecto.

El tratar de aclarar esta situación y poder ver si es adecuado que la citada institución sea parte integrante del poder ejecutivo o debiera regresar a serlo del judicial, es lo que me motiva a realizar este trabajo de investigación.

De igual forma me interesa el señalar que este órgano, como su propia denominación lo señala, no administra ni imparte justicia sino que "procura" dicha impartición de justicia y que esto se haga de forma adecuada y con estricto apego a derecho.

La información contenida en este trabajo pretende contribuir a lo anterior, mostrando un panorama concreto respecto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal desde su origen hasta la actualidad.

Es importante hacer hincapié que el presente trabajo de investigación es de la figura jurídica de la institución de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la estructura y facultades administrativas de la misma.

Para poder determinar si la actividad de este órgano es realmente administrativa o judicial en principio se hace mención al origen de la división de los poderes del Estado y de la función que cada uno de ellos desarrolla.

No es posible hablar de esta institución sin relacionarla o pensar de inmediato en el ministerio público, por lo cual también se hará una breve referencia a los antecedentes de éste, a su origen, facultades y organización.

En México se considera a la Procuraduría General de Justicia como una institución que posee la competencia esencial que consagra nuestra carta magna de investigar perseguir y acusar al presunto responsable del delito a través del ejercicio de la acción penal, así como vigilar la observancia de la debida aplicación de la ley y de protección del interés público y social.

La sociedad reclama una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos, ajenas a las personas en conflicto, por lo que

en el presente trabajo se propone que la Procuraduría debe seguir formando parte del poder ejecutivo y que su labor de procurar esa impartición de justicia se realice por personas con la suficiente capacidad de conocimientos legales y técnicos de probada calidad moral y humana, de que exista una continuidad en la forma de llevar a cabo las actividades de la dependencia que garantice una eficacia con una adecuada capacitación organizativa y de trabajo.

CAPITULO PRIMERO

1.- Marco conceptual.

1.1. La división de poderes y las funciones del Estado.

Desde la antigüedad se vio que para el buen funcionamiento de la sociedad, era menester regular su organización e introducir un orden político en el que los ciudadanos pudieran fácilmente actuar y convivir.

Como es sabido, existen varias formas de gobierno las cuales regulan el modo como los gobernantes deben gobernar y guardar el orden legal, en el gobierno republicano, la democracia es lo que debe prevalecer, así lo señala Aristóteles en su obra "La Política", en la que hace mención a que "En todas las constituciones hay tres elementos de referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república" (1) apuntándose ya la distinción de tres partes diferentes entre sí para las actividades de gobierno y cita a esos elementos como el primero de ellos a la Asamblea General (legislativo), que delibera sobre asuntos públicos, el segundo es el Cuerpo de Magistrados (ejecutivo) o funcionarios públicos cuya naturaleza, atribución y modo de designación es necesario reglamentar, el tercero es el cuerpo judicial (2)

De esa forma Aristóteles distingue las tres funciones del poder político.

(1) Aristóteles, La Política, 10a. ed., Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 200.

(2) Aristóteles, Ob. cit., pág 228.

Montesquieu, partidario de la soberanía del pueblo, a la que considera única, indivisible, inalienable e imprescriptible, proclama un gobierno de los ciudadanos para el pueblo, y la idea de un derecho que garantice la igualdad y la libertad de todos los hombres, propone un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial, para este autor, la idea de la necesaria separación de poderes es considerada como el único camino para poner fin al absolutismo y al despotismo para asegurar la libertad de los hombre, y que éstos conserven la tranquilidad de espíritu, la confianza en su seguridad y que ningún ciudadano tema al otro.(3).

Montesquieu es el máximo expositor de la teoría de la “división de poderes”, para él la libertad es primero y ésta solo se puede tener en donde no se abuse del poder, siendo necesario que el poder refrene al poder y para esto, cada uno de los poderes del Estado debe ejercerse por separado y estar a cargo de organizaciones distintas libres y autónomas una de otra, su propósito principal era encontrar una fórmula político constitucional para evitar el abuso del poder, por lo que propone la clásica doctrina “la división tripartita del poder” y dice “En cada Estado hay tres clases de poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre

(3). Montesquieu. El espíritu de las Leyes. 11a. ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 107.

particulares, se llama éste último poder judicial, y el otro, poder ejecutivo del Estado (4) .

El Estado moderno se asemeja a los de la antigüedad en que como estos, es una sociedad de hombres que viven unidos bajo una forma de gobierno cualquiera.

Del concepto de democracia de los ciudadanos devino la base sobre la que se elevarían los derechos del hombre , la igualdad y la libertad; se transforma el principio rígido de la separación del poder en el ideal del constitucionalismo clásico.

El poder soberano del Estado no es divisible, sino que deriva en funciones que se realizan a través de sus órganos estructurales a los que se encargan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial para que se materialicen en el actuar de los funcionarios estatales.(5) .

Puede decirse que a partir de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, así como de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre de 1789, el principio de la “división de poderes”, pasó a ser parte integrante del derecho constitucional liberal ya que ambos documentos consagran este principio en términos

(4) Montesquieu. Ob. cit., pág. 104.

(5) Sayeg Helú, Jorge. Instituciones del Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1987. pág. 232.

similares, de acuerdo con un principio de frenos y contrapesos para evitar la concentración del poder y controlar el ejercicio de éste.

Uno de los principios políticos más importantes del constitucionalismo moderno es el de la división de poderes. El primer antecedente que se tiene en los Estados Unidos Mexicanos, de lo que ahora es la "división de poderes" lo encontramos en el punto 5º. de "Los Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón en que se establece: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad" (6)

Puede decirse que en el derecho mexicano este principio de la "división de Poderes" penetra realmente en la Constitución de Apatzingán de 1814, considerada como la primera constitución política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, al respecto el Doctor Burgóa nos dice:

"El principio de la "división de poderes" característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era la natural y lógica consecuencia las dos primordiales corrientes jurídico políticas que formaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo; la que emana de los ideólogos franceses del Siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la

(6) Nuestra Constitución, Instituto Nal. de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación México, 1990, fascículo 16, Pág. 27.

Unión Americana. Si en lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau en la mente de los creadores y estructuradores del Estado mexicano, Montesquieu, por su parte, ejerció indiscutible influencia sobre ellos, y fue así como desde la Constitución de Apatzingán se proclama el consabido principio en sus artículos 11 y 12 que establecen respectivamente “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” y que, “estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación” (7)

La Constitución Federal de 1824 de los Estados Unidos Mexicanos es la que mejor se apegó al principio de la “división de poderes”, estableció un sistema presidencial similar al de Estados Unidos de América, previó un presunto equilibrio entre los órganos del poder bajo un sistema de frenos y contrapesos, y en el artículo 9o. se señala al respecto de la “división de poderes” lo siguiente “el poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo (8) .

Cabe hacer mención de que aún cuando en México el Supremo Poder de la Federación se ha dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las

(7) Burgó Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9a. ed., Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 564

(8) Burgó Orihuela, Ignacio. Ob. cit., pág. 576.

llamadas "Siete Leyes Constitucionales" de 1836 de carácter centralista, en el artículo 40. se sigue estableciendo que el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se creó el "Supremo Poder Conservador" otorgándosele en el artículo 12, atribuciones para anular los actos de cualquier "poder" exitado por cualquiera de los otros, es decir, exitado por el congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; exitado por el Ejecutivo, suspender las sesiones del Legislativo, en sí representaba este un superpoder, y se le otorgaron a la vez al Poder Legislativo muchas facultades que lo hacían aparecer como un órgano fuerte al dejarle la interpretación de las normas constitucionales, contraviniendo así la esencia del principio de la "división de poderes", ya que a estos se les había pensado como un medio de control del poder para así evitar la prepotencia o hegemonía de alguno de ellos sobre los otros.

Por lo que hace a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1836, se estableció en ella nuevamente el sistema centralista y se deposita el Poder de la Nación, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aclarándose que no se podían reunir dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni el Legislativo en un individuo, que este estaría depositado en dos cámaras, una de Senadores, otra de Diputados, y en el Presidente de la República por lo que hacía a la sanción de las leyes.(9) .

(9) Nuestra Constitución, Ob. cit., pág. 34.

En forma similar por lo que respecta a la división de poderes se reguló en la Constitución de 1857

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que nos rige actualmente se refiere a la división de poderes en su artículo 49 con el cambio sustancial en relación a la de 1857, de que el Poder Legislativo podrá reunirse o depositarse en el Ejecutivo cuando se den las circunstancias graves que establece el artículo 29 y en ningún otro, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 en que se le podrán otorgar facultades extraordinarias para legislar, señalando textualmente a la fecha dicho artículo:

“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 caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.” (10) .

Como se ve, nuestra Constitución admite la división de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no en la forma rígida propuesta por Montesquieu, sino en forma de colaboración. De los tres poderes a que hemos hecho mención, solo los dos

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 113a. ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 34.

primeros están investidos de poder; el legislativo a través de la ley y el ejecutivo por medio de la fuerza material; el Judicial no tiene voluntad de mando, sus actos están encaminados a esclarecer la voluntad emitida por el poder Legislativo y está desprovisto también de toda fuerza material. no obstante esto, a través del juicio de amparo desempeña funciones especiales que le dan la categoría de Poder, mediante las cuales se coloca al nivel de la Constitución, por encima de los otros dos a los que, en nombre de ella, juzga y limita (11) .

El principio de la división o separación de poderes no debe entenderse como poderes “soberanos”, sino como tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado, que no es uno e indivisible, tampoco rígido ni inflexible, ya que los órganos en que se depositan los Poderes pueden desempeñar funciones que no corresponden estrictamente a su respectiva índole, existiendo temperamentos o excepciones en las funciones, señaladas en la propia Constitución, pudiendo en determinados casos ser ejercitada por el Ejecutivo la función legislativa, asimismo los órganos legislativos del Estado tienen facultades administrativas y excepcionalmente jurisdiccionales a través del juicio político, estando encaminadas las excepciones y los temperamentos a realizar la vigilancia necesaria entre los poderes separados, por lo que en algunos casos de los ya mencionados, para la validez de un mismo acto sea necesaria la participación de dos poderes y como en otros se otorgue a algún poder ciertas facultades que no son peculiares de él y que materialmente no le corresponden.

(11)Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., pág. 604.

“Concluyéndose de lo antes mencionado, que no hay una absoluta división de poderes y que este principio ha pasado a ser simplemente una distinción de poderes, que sin perder su función de limitarse entre sí, asegure la eficaz marcha del Estado a través de la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza, tratándose más bien de una separación de funciones con poderes coordinados y complementándose entre sí” (12) . . .

Es de suma importancia que exista un equilibrio, cooperación y coordinación entre los poderes del Estado para el correcto funcionamiento del mismo.

Los diferentes órganos del Estado ejercen una determinada función.

El Estado entraña por esencia el poder, el mando supremo sobre la colectividad por lo que se entiende que esas funciones significan el ejercicio de ese poder para casos generales y para casos concretos, según se trate de crear el derecho o de aplicarlo a situaciones individuales.

La doctrina ha distinguido tradicionalmente entre la función legislativa, función ejecutiva administrativa y la judicial.

Consistiendo la función del Poder Legislativo en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales; las del Poder Ejecutivo en la aplicación correcta y

(12) Sayeg Helú. Jorge. Ob. cit., pág. 237.

particular de la norma sin resolver ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos, resoluciones administrativas en general), y las del Poder Judicial de decidir una controversia o litigio aplicando las leyes o normas emitiendo una sentencia.(13) .

Por medio del orden jurídico, el Estado se reserva determinadas atribuciones para la realización de su finalidad, encaminada ésta al logro del bien común, a satisfacer las necesidades de la colectividad y alcanzar la justicia social, lo cual lleva a efecto a través de las funciones de Estado como son la función Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.(14) .

Las atribuciones son lo que el Estado puede o debe hacer y las funciones son la forma de ejercicio de las atribuciones.

En virtud de que en la vida práctica ha sido necesario atribuir a un mismo poder funciones de naturaleza diferente, la eficacia de éstas se regula mediante el criterio formal o sea por el carácter del órgano que las realiza, y por el material por lo que hace al contenido de la función. Normalmente coinciden el carácter formal y el material de las funciones, pero excepcionalmente puede no haber tal coincidencia y encontrarse con funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al poder legislativo así como que los otros poderes tienen entre sus funciones algunas que por su

(13) Ríos Elizondo, Roberto El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa, México, 1975, pág. 300.

(14) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er. curso. 3a. ed., Ed. Harla, México, 1996, pág 203

naturaleza no debieran corresponderle, pero, "para que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional" (15). "

Tenemos que la función Legislativa en su carácter formal es la que realiza el Estado a través del Congreso General compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores según lo establece el artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, así también es considerada función Legislativa formal, el conjunto de actos que cada una de dichas cámaras puede realizar en forma exclusiva (arts. 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), teniendo toda resolución del Congreso el carácter de ley o decreto y del mismo carácter formal deriva el principio de la "autoridad formal de la ley", es decir, que una resolución del Poder Judicial no puede ser derogada mas que por otra resolución del mismo poder que observe los mismos procedimientos para su formación que la primera.

Desde el punto de vista objetivo o material, la función Legislativa solo se considera el acto en el que se exterioriza y concreta la ley, la cual es una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho lo que le da su carácter definitivo.

La función legislativa tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen al país, su misión es crear el derecho positivo y cuidar que esté siempre al día, que responda a las necesidades de la población. Se dice que esta función es materialmente legislativa

(15)Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 17a. ed., Ed. Porrúa, México. 1988. pág. 29.

cuando de ella emanan verdaderas leyes, esto es, que establece situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas para todos los sectores de la sociedad, y formalmente legislativa cuando la función de que se trata la realizan los órganos especialmente previstos por la Constitución para tal fin.

La actividad del Estado se manifiesta en la función Legislativa mediante la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley.

Conforme a lo preceptuado en el artículo 80 Constitucional "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos",⁽¹⁶⁾ con lo que automáticamente se coloca al poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, tanto secretarios de estado como los empleados de base no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia.

El Poder Ejecutivo tiene atribuciones de carácter político y de carácter administrativo las cuales derivan de las facultades que se le otorgan en el artículo 89 de nuestra Constitución, aunque este no contiene todas las facultades y obligaciones del Ejecutivo ya

⁽¹⁶⁾ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1988.

que también existen las que le confieren el artículo 29 del mismo ordenamiento por cuanto a la suspensión temporal de garantías y las del artículo 71 Fracción I respecto al derecho de iniciar leyes o decretos; así como la intervención en la propuesta de designación de los funcionarios que habrán de integrar los nuevos órganos electorales (17)

La función Administrativa corresponde formalmente al Poder Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por los demás Poderes del Estado. Tiene esta función la doble tarea del poder público, el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Hay pues una función específicamente administrativa, o administrativa en sentido estricto y otra específicamente política o de gobierno(18).

Una de las funciones más importantes del Estado es la Judicial o Jurisdiccional, pues su misión es resolver con base en las leyes las controversias o conflictos que se suscitan entre los particulares o entre estos y la autoridad pública, a los jueces les toca interpretar las leyes aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia mediante la acción coactiva de la sentencia.

El poder que normalmente dentro del régimen constitucional está encargado de los actos judiciales es el Poder Judicial. La función jurisdiccional se caracteriza por el motivo y por el fin de la misma.

(17) Idem.

(18) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. 1er. curso, 10a. ed.. Ed. Porrúa, México. 1981, pág. 42.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de Circuito y en juzgados de distrito, tal y como lo señala el primer párrafo del artículo 94 de nuestra Constitución.(19)

La función Jurisdiccional es una función de orden judicial, organizada para dar protección al derecho fijando en los casos individuales una resolución ahí donde el derecho es incierto o cuestionable, o las situaciones o interés jurídico son controvertidas, así como para evitar la anarquía social y para mantener el orden jurídico proporcionando estabilidad a las situaciones de derecho (20).

Esta función presupone un conflicto de intereses o una situación de duda que puede resolverse con la aplicación del derecho. Son los órganos judiciales los que orgánica y formalmente deben realizar la función Jurisdiccional, aunque en algunos casos materialmente también la llevan a cabo alguno de los otros poderes como el Ejecutivo a través de sus tribunales del trabajo o Contencioso Administrativo, y el Judicial al juzgar la legalidad de las elecciones o al juzgar la responsabilidad política de los servidores públicos (21)

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit.

(20) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág 50

(21) Delgadillo Gutierrez, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. 3a. ed., Ed. Limusa, México, 1991, pág. 34.

1.2.- La Función Administrativa.

El Estado desarrolla sus atribuciones por medio de funciones y entre estas tenemos la función Administrativa a cargo formalmente del Poder Ejecutivo, hay varias definiciones de lo que es dicha función, como la que menciona Jorge Fernández Ruiz en su libro de Derecho Administrativo que la cita como “la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico” (22) y la que hace el maestro Gabino Fraga quien nos dice: “la función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales” (23).

El objeto principal de la función administrativa es el de cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas del Poder Legislativo, por lo que debe ser realizada bajo el orden jurídico establecido y velando por satisfacer las necesidades de interés público, --- y a la ejecución de las normas legales ya que es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos con medidas de policía (24).

La función administrativa se lleva a cabo mediante actos materiales y jurídicos de los órganos administrativos centralizados y paraestatales, no resuelve controversias, es una

(22) Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (servicios públicos), Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 35.

(23) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 63.

(24) Serra Rojas, Andres. Ob. cit., pág. 48

función práctica, concreta que entre sus actividades están las de planear, organizar, dirigir, aleccionar al personal, hacer los presupuestos.

El ejercicio de la función administrativa representa la directa realización de intereses públicos concretos, encuadrados en el derecho objetivo ajustándose lo más posible a la norma jurídica, en el caso de un ejercicio antijurídico de ésta función, existen una serie de medios que se pueden hacer valer contra la acción administrativa ilegal; también hay controles que son necesarios para garantizar que la acción administrativa se mantenga dentro de la legalidad como son el político, el administrativo y los controles externos.

El control político constitucional sobre la actividad de los órganos administrativos se manifiesta principalmente sobre el presupuesto y en la potestad inspectora de las Cámaras sobre el gobierno.

El control administrativo, se establece en el propio ámbito de la administración con el fin inmediato de mantener la acción de la administración pública dentro de los límites de legalidad, control represivo que se ejerce por los superiores sobre las autoridades subordinadas.

Los controles externos de la función administrativa, actúan a instancia del sujeto interesado en que el acto ilegal se suprima, valorandolo jurídicamente para salvaguardar el interés privado lesionado, todo esto a través de la justicia administrativa. (25) .

Entraremos ahora al estudio de la clasificación de los actos administrativos, pero antes es conveniente recordar que de acuerdo a la Teoría General del Derecho, los diferentes fenómenos que se producen por la naturaleza y los hombres, pueden estar o no regulados por el derecho, cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos que permiten diferenciar entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos, y a su vez en razón a la intervención de la voluntad del agente manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos o de actos jurídicos.

El hecho jurídico se realiza por la naturaleza o por el ser humano no existiendo el propósito de producir consecuencias de derecho, aunque estos puedan provocar la acción de órganos administrativos como cuando en el caso de un terremoto o incendio, en que es necesario se preste el auxilio a víctimas, o cuando debido a algún accidente se tenga que proporcionar asistencia médica o legal .

El acto jurídico no ha sido precisado por la legislación administrativa a pesar de su importante misión, su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad

(25) Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. 3a. ed., Ed. Bosch Barcelona España. 1990, pág. 568.²⁷

administrativa y de las garantías de los administrados, en su realización interviene la voluntad del individuo.

En la realización del acto administrativo es necesario que exista una manifestación externa de la voluntad del órgano administrativo que lo realiza, la que es unilateral y debe expresarse libremente, sin errores ni vicios conforme a las facultades que la ley le confiere.(26).

“La característica del Estado de Derecho es la subordinación de las actividades públicas al imperio de la ley. Al surgir aquel como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente”(27).

Es conveniente señalar que no toda la actuación de la administración se expresa a través de los actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de estos, por lo que se puede hacer una diferenciación entre los actos administrativos y actos de administración(28).

(26) Martínez Morales, Rafael J. Ob. cit., Pág. 222.²⁹

(27) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I, 6a ed. Ed. La Ley. Buenos Aires Argentina, 1964, pág. 206.

(28) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 54.³⁰

Para Acosta Romero el acto administrativo es “la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública”(29) .

Del concepto señalado se desprenden las siguientes características.

- A) La declaración de voluntad, es un elemento indispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito o de una decisión.

- B) La declaración de voluntad es unilateral, ya que por su naturaleza no se requiere del acuerdo de otro sujeto, como sucede con los convenios y en los contratos. La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo.

- C) La declaración debe ser una manifestación concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto y no producen consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos.

- D) La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada.

(29) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. ed., Ed. Porrúa, México. 1987. pág. 537.

Cuando otros poderes emiten nombramientos o aplican presupuestos, aunque materialmente se trate de función administrativa, estos actos no presentan la característica de administrativos y por consiguiente no son motivo del derecho administrativo.

E) La declaración unilateral y concreta del órgano se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de ciertos aspectos que son comunes, por lo que a continuación se hace referencia de algunas de esas clasificaciones.

Para Delgadillo Gutiérrez, los actos administrativos se clasifican en cuanto a su ámbito de aplicación como internos y externos.

“De acuerdo con la naturaleza de la decisión, en actos de instrucción, de resolución o de ejecución. Respecto de las voluntades que intervienen, pueden ser simples o complejos. En cuanto al margen de libertad para su creación, se clasifican en reglados y discrecionales. Siendo los primeros mencionados los que la autoridad debe emitir necesariamente cuando se dan los presupuestos que la norma establece sin dejar margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento, a diferencia de los discrecionales, en los que la autoridad tiene libre apreciación de los elementos para

determinar su emisión o no. Y finalmente por los efectos que producen y por lo que en ellos se hace constar".(30).

Al respecto el Lic. Gabino Fraga es más explícito al exponer el concepto de acto administrativo en razón de su finalidad al manifestar que los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, es decir, el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, el de los actos de ejecución, están constituidos por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones), que constituyen el principal fin de la autoridad administrativa, por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados.(31)

Elementos del acto administrativo.

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación constituyen vicios que lo afectan.

(30) Delgadillo Gutierrez, Luis H., ob. cit., pág. 86.

(31) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 234.

La administración pública está formada por el o los órganos que la ley autoriza para realizar los actos administrativos.

El sujeto del acto administrativo se forma por los órganos individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa, debiendo tener los titulares de dichos organismos la aptitud y carácter legal para actuar.

Debiéndose distinguir el órgano que realiza la función administrativa señalada en su esfera de competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.

Pudiendo establecerse una diferenciación entre la administración pública, la cual sería el sujeto activo, y el particular o gobernado, que sería el sujeto pasivo.

Entre la variedad de clasificaciones de los elementos del acto administrativo, el profesor, Serra Rojas maneja una clasificación más precisa en cuanto a los elementos que lo integran siendo estos los:

1. Elementos subjetivos.
 2. Elementos objetivos.
-

3. Elementos formales.

Los elementos subjetivos comprenden, administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano.

La administración pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia encargados legalmente de realizar los actos administrativos.

De lo anterior se desprende que el funcionario público o el titular del órgano encargado para conocer o determinar sobre un asunto en particular debe emitir su resolución con estricto apego a derecho sin que de la manifestación que haga del particular se desprenda dolo, mala fe o desobediencia de la ley, ya que en el supuesto de que ocurra alguna de estas circunstancias se estaría violando el principio de legalidad en el cual debe basar su función y debiendo realizar esta en la esfera de su competencia. Siendo indispensable que la o las personas físicas que intervienen como titulares del órgano que emite dicha resolución estén investidas legalmente para desempeñarse como tales.

Aclarando que la competencia se puede clasificar en cuanto a grado, materia y territorio.

2.- Los elementos objetivos del acto administrativo son, el presupuesto de hecho, el objeto y el fin.

El presupuesto de hecho, se refiere al presupuesto de que para que el acto jurídico abstracto plasmado en la norma pueda ser emitido, el contenido en el cual se base debe ser cierto y jurídicamente posible.

Manuel María Díez, define el presupuesto de hecho como “la apreciación subjetiva del interés público hecho por la administración”.(32)

Es conveniente señalar la diferencia entre motivo y motivación, ya que el motivo se refiere al conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo y la motivación es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

En cuanto al objeto, este elemento se basa en lo que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite y en la resolución que en el caso concreto emite la autoridad, el objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo a la ley.

(32) Díez, Manuel Ma.. Ob. cit., pág. 90.

De lo anteriormente señalado se pueden citar las siguientes características del objeto:

- a) Que sea determinado o determinable.
- b) Posible física y jurídicamente
- c) Que sea lícito, es decir, que se ajuste a la ley, que no sea incongruente con la función administrativa.

Respecto al último elemento objetivo, que es el fin, el cual se refiere a que todo mecanismo realizado por la función administrativa, mismo que se objetiviza mediante el acto administrativo, tiene como resultado alcanzar un fin, debiendo ser este útil y conveniente para el interés general, es decir, para la colectividad.

43

Asimismo, se puede definir este elemento como el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el “para que” de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

El contenido de este elemento se deriva de la voluntad del legislador expresado en la ley, por lo que su inobservancia da lugar al desvío de poder que es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

3.- Los elementos formales se dividen en:

- I.- El procedimiento.
- II.- La forma de la decisión.
- III.- La notificación.

El ejercicio de las funciones del Estado solo puede ser realizado por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos. La función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una ley, la función judicial a través de la sentencia y la función administrativa se manifiesta con los actos administrativos. La forma de realización de estos actos integra lo que se conoce como procedimientos; los cuales se denominan administrativos respectivamente de acuerdo con la materia que se trate u órgano que la desempeñe.

Al hablar de procedimiento se suele confundir con proceso, vocablos que algunos tratadistas usan indistintamente, siendo que el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa.

Existen diversos conceptos de procedimiento administrativo, entre ellos está el que señala el Licenciado Acosta Romero, que lo define como “Todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”(33).

Gabino Fraga define al procedimiento administrativo como “El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.(34).

Al respecto el licenciado Serra Rojas lo conceptualiza como “Un conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin. (35).

Analizando las anteriores definiciones podemos concluir que el procedimiento administrativo lo forman y constituyen la sucesión de actos realizados por el órgano administrativo cuya finalidad es la emisión de un acto administrativo o bien la nulidad o modificación de otro acto.

(33) Acosta Romero, Manuel. Ob. cit., pág 573.

(34) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 255.

(35) Serra Rojas, Andres. Ob. cit., pág. 277.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero en su obra de Derecho Administrativo, maneja el concepto referente a que existen diversos tipos de procedimientos administrativos, de acuerdo a la esfera donde este actuando el órgano administrativo y manifiesta que se puede hablar de procedimiento externo e interno; habrá procedimiento interno cuando la función administrativa está dirigida hacia los órganos internos que configuran su estructura integral para el funcionamiento y buen desempeño de las tareas que le ha sido conferida, pudiéndose poner de manifiesto dicha función o emisión del acto administrativo a través de medidas disciplinarias de carácter interno o bien formular ante algún órgano externo (órganos encargados de la procuración y administración de la justicia) la denuncia correspondiente por la mala actuación de algún empleado o funcionario del órgano administrativo

El procedimiento externo se traduce en el acto administrativo emitido por el órgano correspondiente cuando aquel está dirigido, o bien una vez emitido afecte la esfera de los derechos y obligaciones de los particulares (36) .

Procedimiento previo y de ejecución; el primero existe cuando a la emisión del acto administrativo le precede la realización de estudios o análisis jurídicos previos para tratar de determinar la conveniencia o ineficacia de la emisión del acto administrativo de que se trate.

(36) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 535

Es procedimiento de ejecución cuando la autoridad administrativa requiere de la coacción a efecto de que se cumpla el acto administrativo.

Procedimiento de oficio y a petición de parte. El procedimiento de oficio es aquel iniciado y realizado por la autoridad administrativa en cumplimiento a las obligaciones inherentes a la función que motivó su creación, y cuya realización debe ser el bien común o general.

A petición de parte, es aquel que necesita que el particular, trátase de persona física o moral, motive al órgano administrativo para que emita el acto correspondiente, pudiendo ser esto clara muestra del derecho de petición, garantía constitucional establecida en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considerando que es necesario para la realización de los fines del Estado, los cuales se traducen mediante la emisión del acto administrativo a través del órgano correspondiente, que los pasos o fases componentes del procedimiento administrativo, estén carentes de complejidad o bien duplicidad de funciones, ya que salvo algunas excepciones, generalmente el particular agraviado por la emisión y consecuencias del acto administrativo, comparece personalmente ante el órgano administrativo para enterarse del porqué de la emisión del acto que lesiona sus intereses, comprendiéndose que de ser fácil o de sencillo entendimiento el proceso administrativo, el particular afectado podría

hacerse cargo por si mismo de la tramitación correspondiente del procedimiento, ya que aunado a la afectación de sus intereses si agregamos el pago de honorarios a un profesional para la tramitación de aquel, será mayor la erogación que tenga que hacer.

Por lo que me acojo a la idea de que el procedimiento administrativo debe ser escrito, sumarísimo, que se actúe de acuerdo a las más estrictas formalidades procesales debiéndose apegar al principio de legalidad y que una vez que ha sido debidamente notificado el particular y enterado del alcance de la emisión del acto administrativo, se le otorgue la posibilidad de imponer algún recurso, lo cual da origen al procedimiento contencioso administrativo.

El principio de legalidad pone de manifiesto que la autoridad solo puede actuar de acuerdo con la autorización o facultades que la ley le otorgue, el artículo 16 Constitucional establece que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.....” (37)

De lo anterior se desprende que ningún órgano del Estado puede emitir o realizar actos jurídicos, individuales o colectivos, que no estén plasmados en una ley emitida con anterioridad al hecho, ya que en caso contrario estaríamos en presencia de una función anárquica y totalitaria del Estado, ya que primeramente se lesionarían los intereses o

(37) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit.

derecho de los gobernados y posteriormente la autoridad administrativa que emitió el acto trataría de justificar dicha resolución, es decir, cubriría la juridicidad lo antijurídico. Lo que se traduciría en flagrante violación a las garantías individuales, plasmadas en nuestra Carta Magna y a los derechos inalienables y universales del ser humano.

Una excepción a lo antes anotado se refiere a la facultad discrecional, que se traduce como libre apreciación de la ley, dejada a la administración para que esta determine cuando actuar.

La motivación y fundamentación del acto administrativo se refiere a que una vez que el acto administrativo haya sido emitido y este afecte o limite la esfera jurídica del o los particulares a los cuales vaya dirigido se requieren ciertos requisitos para que aquel sea válido, los cuales son:

- a) Ser emitido por autoridad competente, es decir, con facultad para emitirlo.
 - b) Constar por escrito, generalmente es mediante oficio, en el cual conste el nombre de la autoridad que lo emite, características y límites del acto.
 - c) Motivación legal, esto se refiere a que la autoridad administrativa tiene la obligación de notificar al particular agraviado las circunstancias o condiciones especiales de hecho que debieron concurrir para dar origen a la emisión del acto, debiendo ser estas condiciones inmediatas y anteriores a la emisión.
-

d) Fundamentación, en toda actividad administrativa que vaya dirigida hacia los particulares, la autoridad respectiva deberá de invocar los preceptos legales que le faculten para su actuación.

El acto administrativo que afecta derechos o intereses particulares debe ser notificado para que produzca sus efectos, lo cual integra el tercer elemento de formalidad, al realizar dicha notificación al particular agraviado le permite a este interponer los recursos que procedan.

Respecto a la forma, el acto debe constar por escrito y haber seguido el procedimiento establecido por la ley. La manifestación escrita de la voluntad administrativa generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto físico y legalmente posible y con la debida fundamentación y motivación constituye el acto administrativo válido y eficaz.

Concluyendo que el acto administrativo debe cubrir los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 16 y 14, en cuanto a la competencia del órgano que lo emite, la forma que debe ser por escrito, su fundamentación y motivación con lo cual se cumple con el principio de legalidad y con el de la no retroactividad de la ley, ya que el acto administrativo no puede lesionar derechos adquiridos antes de que fuera emitido éste (38).

(38) Martínez Morales, Rafael I.. ob. cit., pág. 233.

1.3 La administración pública y sus formas de organización.

“La administración pública se integra por los entes a través de los cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y los órganos descentralizados desarrollan las funciones o actividades administrativas que tienen encomendados, tendientes a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos para alcanzar la justicia social, y el bien común; tienen una organización jerarquizada, cuentan con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”. (39)

Para su estudio la administración pública puede ser considerada desde el punto de vista orgánico, se le vincula con el poder ejecutivo, así como con los órganos y unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él.

La administración pública federal se constituye por el presidente de la república y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos. La local está constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, descentralizada, desconcentrada o de empresas paraestatales; en forma similar ocurre con los municipios en cuanto al ayuntamiento.

(39) Idem, pág. 50..

Por lo que hace al punto de vista funcional, se entiende a la administración pública como el desarrollo de la actividad de los entes que la forman y para esto cuenta con estructura jurídica, con elementos personales que son los funcionarios y empleados y trabajadores que prestan sus servicios en ella, y con los bienes que tiene a su disposición .

La administración pública se clasifica en:

- 1.- Activa y contenciosa.
- 2.- Indirecta y directa.
- 3.- Federal, estatal y municipal.
- 4.- Centralizada, descentralizada, desconcentrada, empresas estatales y sociedades mercantiles de estado y fideicomisos públicos.

La activa depende normalmente del poder ejecutivo conforme a la competencia que le otorga el orden jurídico, la contenciosa por los tribunales administrativos que conocen de las controversias entre el estado y los particulares por actos del estado que afectan los intereses de estos. La directa la desarrollan los órganos centralizados que dependen directamente del poder ejecutivo, la indirecta o paraestatal se realiza por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.(40).

(40) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit, pp.105-110.

Las entidades federativas integrantes de la Federación, conforme a lo establecido por los artículos 42 Fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y los relativos de las respectivas constituciones locales, tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno con personalidad jurídica propia con las limitaciones que se señalan en el pacto Federal. Los poderes y las autoridades de cada una, solo pueden ejercer poder y competencia en el territorio de su entidad. El lugar de residencia de los Poderes es la capital del estado, el ejecutivo se deposita en un ciudadano denominado gobernador constitucional.(41).

“La administración pública puede ser apreciada desde tres puntos de vista.

I FEDERAL.

- 1) Presidencia de la República.
- 2) Secretarios de estado y secretarías de estado.
- 3) Departamentos administrativos y jefes de departamento.
- 4) Gobierno del Distrito Federal y gobernador del Distrito Federal.
- 5) Procuraduría General de la República y procurador.
- 6) Organismos desconcentrados
- 7) Organismos descentralizados.
- 8) Empresas públicas y sociedades mercantiles de estado.
- 9) Sociedades nacionales de crédito.
- 10) Instituciones nacionales de crédito.

(41) Idem., pág. 458.

11) Fideicomisos públicos.

II LOCAL.

- 1) Gobernador.
- 2) Secretario general de gobierno.
- 3) Oficial mayor.
- 4) Tesorero.
- 5) Procurador de Justicia y ministerio público local.
- 6) Organismos desconcentrados.
- 7) Organismos descentralizados.
- 8) Empresas públicas y sociedades mercantiles de estado locales.
- 9) Fideicomisos públicos.

III MUNICIPAL.

- 1) Ayuntamiento.
- 2) Presidencia municipal.
- 3) Síndicos y regidores por materia.
- 4) Tesorería municipal.
- 5) Organismos descentralizados.
- 6) Empresas municipales.
- 7) Fideicomisos públicos municipales.(42)

(42) *Idem.*, pág. 126.

Formas de organización administrativa.

La organización administrativa, tanto en la doctrina como en la legislación administrativa se presenta bajo diferentes modalidades, pero los tipos a los que estos pueden reducirse son fundamentalmente la centralización, la descentralización, y la desconcentración administrativa, las cuales tienen un origen común que se sitúa en el plano de la organización del Estado.

Estos distintos tipos de organización administrativa tiene cada uno rasgos diferenciales que los delimitan, pero a pesar de ello conservan cierta vinculación que al decir del profesor argentino Manuel Ma. Diez, "permite el paso frecuentemente insensible de un régimen a otro" (43).

Centralización. El diccionario de la lengua española establece: "centralización es reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central", a su vez la enciclopedia universal ilustrada es más escueta al decir que la "centralización es llevar al centro lo que está fuera de él"(44)

Jorge Olivera Toro considera que "la centralización administrativa es la estructura en la cual el conjunto de los órganos administrativos de un país están enlazados bajo la

(43) Diez, Manuel Ma. Ob. cit., pág. 63

(44) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia, Tomo II, 19a. ed. Madrid España, 1970, pág. 290.

dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores.(45).

Para el profesor Serra Rojas, centralización administrativa es; “El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central bajo los diferentes puntos de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas” (46).

Al respecto el licenciado Rafael I Martínez Morales menciona: “la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”(47).

La centralización se ha considerado históricamente un sistema de unidades político administrativas con responsabilidad frente al jefe de estado y frente a los gobernadores, forman una unidad de decisión mando y ejecución, también se considera dentro del concepto de centralización a los órganos dependientes de un centro de poder, en la

(45) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 285

(46) Serra Rojas, Andres. Ob. cit., pág. 493.

(47) Martínez Morales, Rafael I. ob. cit., pág. 58

Federación al presidente de la República, en las entidades federativas, del gobernador, en los municipios, del ayuntamiento.

La centralización se manifiesta de dos formas, la primera se establece cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines, denominada centralización administrativa; la segunda, llamada desconcentración administrativa, la cual se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, que no las alejan de la propia administración.

Ambas formas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública.

De manera general, se puede decir, que en la centralización, el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.(48)

Los organismos centralizados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central

(48) Fraga, Gabino. Ob. cit., pág. 166

Las características particulares que se derivan de esta forma de organización se pueden enumerar en los siguientes poderes que la misma administración confiere.(49)

- a) Poder de mando. Es la característica suprema del poder público, las órdenes, las instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas, propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica.

- b) Poder de vigilancia. Que permite a la autoridad administrativa central, conocer los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes; actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, cancelaciones directas, etc. La concentración del poder de vigilancia, permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos y procedimientos.

(49) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 112

c) Poder disciplinario. Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares por la acción indebida o irregular de los servidores públicos.

La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena administración pública.

El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración, se diferencia del poder sancionador, encaminado al régimen externo de la administración, en su relación con los particulares reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndose las denuncias correspondientes.

d) Poder de revisión. Permite a la autoridad superior, de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.

La revisión jerárquica, es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.

Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior por falta de oportunidad o de legalidad.

e) Poder para resolver conflictos de competencia. Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, toda vez que en algunos casos no definen con precisión los límites de su actuación.(50)

Desconcentración.

“La desconcentración administrativa ha nacido históricamente a la vida pública como una cuestión ligada con aquella de la reforma administrativa, el fundamento de la desconcentración radica en una necesidad originada en el hecho de que la administración centralizada no es capaz por si misma, ni puede adecuadamente resolver todas las funciones, por lo cual debe recurrir a los centros administrativos desconcentrados a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinadas actividades y estos subcentros que son de la misma persona jurídica centralizada a los que se les atribuye competencia en forma exclusiva, la distribuyen entre los órganos de la misma persona jurídica ”La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de ciertas autonomía técnica y funcional”(51).

(50)Idcm., pág. 115.⁶⁷

(51)Martínez Morales, Rafael I. Ob. cit., pag.114

No hay criterio uniforme en la doctrina respecto a lo que es la desconcentración administrativa, así se dice que solamente es delegación de atribuciones, desconcentración de decisiones, de procedimiento o desconcentración de materia, pero la verdadera desconcentración administrativa deber ser como señala el profesor Nava Negrete, "Un procedimiento el cual implique que se le proporcionen los elementos necesarios, tanto jurídicos como materiales al órgano desconcentrado para que cumpla en todos los aspectos con la función desconcentrada que se le ha encomendado".(52)

En este orden de ideas se manifiesta el profesor Entrena Cuesta del que tomamos los siguientes conceptos " Desde el punto de vista dinámico (actuación), la desconcentración puede definirse como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de estos a aquellos.

Desde el punto de vista estático (organización), el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas.

"Los requisitos para que exista la desconcentración administrativa son los siguientes: objetivos y subjetivos.

(52) Nava Negrete, Alfonso. Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa. Colección seminarios, tomo 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pág. 333.

Objetivamente deberá darse, para que exista la desconcentración, una transferencia de competencia o una disminución de la subordinación a la que se encuentran sometidos los órganos inferiores respecto de los que se hayan por encima de estos en la jerarquía administrativa”.

“De esta afirmación, derivan dos consecuencias de distinto significado, una de carácter positiva, es decir, siempre que hay un traslado de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior, entendemos que se efectúa una desconcentración. La otra consecuencia es de carácter negativa, de la cual se desprende que no habrá desconcentración administrativa si lo que se trasmite no es la titularidad de la competencia, sino tan solo su ejercicio, por ejemplo mediante la delegación”.

“Subjetivamente hay desconcentración cuando disminuye la subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores”. (53)

La desconcentración administrativa se puede clasificar en dos tipos que son:

a) Desconcentración central o interna, esta se caracteriza por la atribución de la competencia en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa y que el destinatario de la desconcentración sea un órgano centralizado y este órgano desconcentrado extienda su competencia a todo el territorio nacional.

(53) Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 3a. ed., Ed. Tecnos, Madrid España, 1987, pág. 133.

b) Desconcentración periférica o externa, este es el único tipo de desconcentración admitido por un gran sector de la doctrina administrativa, de entre los cuales se dice que es el tipo de desconcentración que mayores problemas plantea y el que con frecuencia resulta aconsejable implantar.

Descentralización.

El régimen de descentralización administrativa se caracteriza por la diversificación de la autoridad, descentralizar no es independizar, sino solamente atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central facultades de vigilancia y control, asimismo relaja los vínculos de relación con el centro y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con esta las estrictas relaciones de control.

La legislación vigente en el sistema mexicano establece dos medios para la creación de organismos descentralizados que son:

- a) Mediante la ley expedida por el Congreso de la Unión, y
- b) Por el decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que se adopten, siempre y cuando se sujeten a la ley.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno desconcentrado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico otorga a una u otra de dichas formas, es decir, retira poderes a la autoridad de competencia específica.

Los caracteres esenciales comunes a la descentralización son:

- a) La descentralización supone el otorgamiento de una personalidad jurídica.
- b) Autonomía técnica.
- c) Autonomía orgánica.

Hay autonomía técnica cuando se asignan reglas de gestión administrativa y financiera, diversas de las aplicadas al organismo central.

Hay autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central que pueden oponer a este su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos

- c) Patrimonio propio.
- d) La descentralización tiene por objeto y fines, en el sistema mexicano, la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁽⁵⁴⁾

(54) Acosta Romero, Miguel. ob. cit., pág 281.

El organismo descentralizado tiene de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica que se crea por una ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, al respecto, el artículo 90 de nuestra carta magna establece que "El Congreso fijará las bases generales de creación de estos organismos"(55).

Modalidades de la Descentralización.

El sistema descentralizado adopta diversas formas con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio, las cuales son:

- a) Descentralización por servicio.
- b) Descentralización por territorio.
- c) Descentralización por colaboración.

"Descentralización administrativa por servicio" A esta, también se le puede denominar descentralización técnica, la cual se apoya en el manejo técnico y científico de los servicios públicos, que a su vez descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y

(55) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit.

tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.(56)

En la doctrina y la legislación administrativa universal, los organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como, establecimientos públicos, administración indirecta, descentralización funcionarista, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras.

Esta relación no destruye la unidad del estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial.

Los elementos de una institución por servicio deben ser definidos con precisión por la ley o decreto que organiza el servicio.

Este régimen permite particularizar el servicio y el órgano que lo atiende, sin todos los inconvenientes del régimen central tan complejo como el de la administración pública.

(56) Idem., pág. 284

La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de deuda pública, de la relación de tutela del estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del estado; es por esta razón, que este, se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantiene el régimen descentralizado en la impunidad de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora.

Descentralización administrativa por región. Es aquella que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales; que tiene por finalidad atender las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial, es una forma mixta administrativa y política que organiza a una entidad autónoma, la cual implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada de territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y el territorio que comprende, excluyendo los servicios federales de la entidad federativa.

La forma más característica de la administración regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el municipio, que toma como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde.

Descentralización por colaboración. Esta constituye una modalidad particular de la función administrativa con características específicas, la cual se organiza cuando el estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la cual carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal efecto, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos organismos especializados, que disminuirían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración, viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas, se caracteriza por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismo privado que al ejercitar una función pública, colabora con aquella organización.

Son muy variadas las instituciones que colaboran con la administración, que pueden ser clasificadas de acuerdo a la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendada. En dicha función pueden reconocerse tres etapas sucesivas que son: La preparación, la decisión y la ejecución.

La legislación positiva al hacer participar a las organizaciones privadas en alguna de estas operaciones mediante la descentralización por colaboración, hace posible la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva (de preparación), de ejecución y de decisión.

Así las cámaras de comercio, industria y las asociaciones agrícolas, tienen facultades que son primordialmente, aunque no exclusivas, de consulta; las empresas concesionarias, los contratistas en materia administrativa y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa y por último los comisarios ejidales establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Para que se de la descentralización por colaboración se requiere esencialmente la autorización del poder público, debiendo existir, de este para aquel, la facultad de vigilancia y de control que se reserva la administración central respecto de las instituciones colaboradoras.

Si el Estado debe ser árbitro para determinar a quien otorga ciertas funciones públicas, la responsabilidad por el ejercicio de estas, lo obliga a cuidar que las instituciones privadas hagan uso de ellas dentro de los límites legales; esa facultad según se expone por la doctrina, que se conforma al sistema de nuestra legislación, implica el poder de retirar

la autorización, de vigilar la selección del personal y de comprobar de una manera continua el funcionamiento de la institución colaboradora.(57)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley, tiene su base constitucional en el artículo 90, el cual, 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 creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (58).

La descentralización administrativa se presenta también en los gobiernos locales y municipales, en varias ramas, siguiendo los mismos lineamientos que en la Federación, y con los mismos fines que persigue la administración pública de satisfacer los requerimientos de la colectividad.

(57) Acosta Romero, Miguel. ob. cit., pág 294.

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit.

CAPITULO SEGUNDO.

2.- LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 Antecedentes de esta dependencia administrativa

Al mencionar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, invariablemente se piensa inmediatamente en el ministerio público y en el conocimiento de la comisión de algún hecho delictivo, así como la investigación sobre el delito y su autor, sin embargo esta institución no solo desarrolla actividades administrativas de investigación para la persecución de delitos del orden común señalados como tales en el código penal vigente en el Distrito Federal, sino también lleva a cabo otras actividades al participar el ministerio público en juicios civiles, del orden familiar, tutela los intereses de la colectividad, protege los intereses individuales de la sociedad en general, así como de los incapacitados, vigila la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia así como la aplicación de las medidas de política criminal y otra serie de actividades administrativas que la ley le otorga.

El ministerio público como tal tiene sus antecedentes más remotos en el derecho griego con la figura del “Aconte” que fue una magistratura integrante del gobierno ateniense que intervenía en los juicios representando al ofendido y a sus familiares, y el “Temosteti” que tenía la misión de denunciar los delitos ante el senado o la asamblea del pueblo para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación.

Hubo otras figuras semejantes tanto en Roma con los llamados judices “Questiones” que desempeñaban una actividad semejante a la del ministerio público con facultades para comprobar hechos delictuosos, aunque sus atribuciones eran realmente jurisdiccionales, y en la etapa imperial el procurador del Cesar que intervenía a nombre de éste en las causas fiscales, cuidaba el orden en las colonias, y la actividad relacionada con la justicia penal la desempeñaban los “Curiosi”, “Stationari” o “Irenarcas”.

Sin embargo es en Francia desde 1303 en donde realmente nace la institución del ministerio público al encomendársele a un órgano del estado la persecución de los delitos ante la jurisdicción penal, intervenir en el periodo de ejecución de sentencias y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes, intervenía en los asuntos penales sobre todo cuando consideraba que se afectaba el interés público, investigaba los crímenes y contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores a los tribunales encargados de sancionarlos.

En la época actual en Francia, el ministerio público esta encabezado por el ministro de justicia el cual a través del procurador general ejerce su autoridad ante la corte de casación, los integrantes del ministerio público actúan a la vez como magistrados judiciales y como funcionarios administrativos.(59)

El ministerio público en México, ha tenido un desarrollo influenciado principalmente por tres elementos, el primero en la legislación española que estuvo vigente hasta casi finalizar el Siglo XIX. El segundo de la legislación francesa por lo que hace a la unidad del ministerio público, la irrecusabilidad del procurador y de sus agentes así como la jerarquización de la policía judicial y el tercero que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que estableció la titularidad del ejercicio de la acción penal en forma exclusiva al ministerio público en su artículo 21.

En España existieron los procuradores fiscales a los que se cita en la Recopilación de Indias en la Ley del 5 de octubre de 1626, que ordenaba "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 la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal (60)"

Durante la época colonial en México al igual que en España hubo dos procuradores fiscales, persistiendo la influencia de la legislación española en la Constitución de Apatzingán de 1824. La Ley de Lares del 6 de diciembre de 1853 organiza al ministerio

(59) Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México, 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 7.

(60) Idem., Pág. 6.

público como una institución emanada del Poder Ejecutivo, se crea un procurador general que representa los intereses del gobierno , no se determinan las funciones del procurador con las que corresponden al ministerio público como persecutor de los delitos sino que ejerce un ministerio como funcionario, no como institución.(61) .

En la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal de 1869 expedida por Juárez se establece la existencia de tres procuradores fiscales o representantes del ministerio público, no formaban un organismo sino eran independientes uno de otro, en esos funcionarios se encuentra una resonancia del ministerio público francés, debido a que se erigen en parte acusadora actuando independientemente de la ofendida.

Es en el primer código de procedimientos penales de 1880 en donde se menciona en su Artículo 28, que el ministerio público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar a la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y defender ante los tribunales los intereses de esta.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales (12-XII-1903), en ella se reconoce como una institución independiente de los tribunales, es decir se le deslinda del poder Judicial , presidida por un procurador de justicia y representativa de los intereses

(61)Piña y Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público. Revista Mexicana de Justicia, Vol. II Num. 1. enero-marzo, 1984.

de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto, se le tiene como una institución con unidad y dirección dependiente del poder ejecutivo. (62)

Es en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que tajantemente se deslinda la actividad investigadora y persecutora del ministerio público de la del juzgador del tribunal, enfatizándose la separación del ministerio público del poder judicial para pasar a ser parte del poder ejecutivo.(63).

Ha persistido la integración del ministerio público en el poder ejecutivo con rasgos propios y características que lo separan de las demás dependencias y figuras del ejecutivo federal o local según el caso ya que siempre ha tenido sus propias leyes orgánicas denominadas con el nombre del ministerio público o de las procuradurías General de la República, General de Justicia del Distrito Federal o generales de las entidades federativas.

La función que lleva a cabo el ministerio público de procurar justicia mencionada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en la Ley de la Administración Pública tiene también sus propias leyes que la hacen distinta de las funciones que desarrollan otros sectores de la administración pública, dándole una distinción y autonomía tanto

(62) Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal, 24a. ed., Ed. Porrúa, México, 1996, Pág. 96

(63) García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 236."

orgánica como funcional, aún frente al propio ejecutivo, ya que al asumir el ministerio público el monopolio que la ley le otorga del ejercicio de la acción penal, el presidente de la República o el gobernador de un estado, son personajes externos ajenos que no pueden en su voluntad política sustituir las decisiones que solo le incumban al ministerio público que actúa conforme a las atribuciones que le otorga la constitución.

Hasta antes de las reformas constitucionales de 1994-1995, tanto el procurador general de la República como el del Distrito Federal, eran designados por el presidente de la República, sin embargo ahora le corresponde nombrar al procurador general de justicia del Distrito Federal al gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República tal y como lo señala el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo mismo ocurre en los de los demás estados de la federación en los que el respectivo gobernador es quien nombra al procurador del estado.

En México hasta por los años setentas había leyes del ministerio público federal y del fuero común; que luego pasaron a ser leyes de las procuradurías de justicia en las que no solo se regulaba al ministerio público sino también a otros órganos que lo auxilian en ciertas funciones.

En la evolución de nuestro derecho administrativo congruente a la de los órganos de la administración pública se vio la necesidad de la existencia de las leyes orgánicas de las

procuradurías, y su respectivo reglamento, fijando en ellas bases generales de su organización y sus atribuciones

Es precisamente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en donde nos podemos dar cuenta de que además de la función persecutora en materia penal, el ministerio público tiene otras funciones como son la defensa de la legalidad y de la constitucionalidad, en la prevención del delito, participación en la tutela de los menores e incapacitados, es decir, de los desvalidos; defensa de intereses sociales que no pueden ser actuados ante los tribunales por no corresponder a un sujeto particular desempeñando para ello una serie de actividades administrativas tendientes a preservar la paz, la seguridad social y el orden público que son la obligación y meta principal de la administración pública.

2.2. Naturaleza jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Como se ha mencionado, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Distrito Federal que está representado por el jefe de gobierno que tiene a su cargo la administración pública de la entidad conforme a lo establecido en el artículo 122 constitucional que en lo conducente dice:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de éste artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.....

La Base Tercera de éste ordenamiento señala respecto de la administración pública local en el Distrito Federal y determina los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos central, desconcentrados y descentralizados; asimismo en la Base Quinta D) se hace mención de que el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal será un procurador general de justicia, el cual será nombrado por el Jefe de Gobierno en los términos que señale el Estatuto de Gobierno y que tanto éste como la Ley Orgánica respectiva determinaran su organización, competencia y normas de funcionamiento.

La naturaleza jurídica administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la encontramos tanto en el precepto constitucional señalado con anterioridad como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que se refiere a:

“Artículo 1o. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 10. El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.....

La Base Tercera de éste ordenamiento señala respecto de la administración pública local en el Distrito Federal y determina los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos central, desconcentrados y descentralizados; asimismo en la Base Quinta D) se hace mención de que el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal será un procurador general de justicia, el cual será nombrado por el Jefe de Gobierno en los términos que señale el Estatuto de Gobierno y que tanto éste como la Ley Orgánica respectiva determinaran su organización, competencia y normas de funcionamiento.

La naturaleza jurídica administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la encontramos tanto en el precepto constitucional señalado con anterioridad como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que se refiere a:

“Artículo 1o. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 10. El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.....

En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las atribuciones del ministerio público se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que estará a cargo del procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al ministerio público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

El Procurador General de justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del ministerio público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y

persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del ministerio público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del ministerio público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 12. La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad.

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.

VII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

XVII Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Artículo 47. Las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:

I. El servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad.

II. La administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el Gobierno del Distrito Federal, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados; y

III. La observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se sujeta el servicio público.

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad para el Distrito Federal;

b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;

d) La creación de establecimientos de formación policial; y

e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo

establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establecerá los derechos y obligaciones específicos del servicio y de los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su presentación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Artículo 86. La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa. (64).

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su título primero relativo a la administración pública del Distrito Federal, capítulo I en las disposiciones generales señala:

(64) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 4a. ed., Ed. Pac. México. 1999.

Artículo 2. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura del Distrito Federal, las secretarías, la oficialía mayor, la contraloría general, las delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las dependencias que integran la administración pública centralizada.(65).

2.3 -Facultades en materia penal.

Desde la Constitución de 1917 se precisa en su artículo 21, el ámbito de competencia, funcionamiento e interrelación del poder judicial y del Poder Ejecutivo, otorgándosele la atribución de imponer las penas al poder judicial y al ministerio público, dependiente del poder ejecutivo, la de perseguir los delitos, auxiliándose de la policía judicial; aunque desde entonces el precepto invocado a lo largo del tiempo ha sufrido modificaciones, su esencia sigue siendo la misma.

La actividad fundamental del ministerio público en materia penal comienza al recibir la denuncia o querrela de hechos presumiblemente constitutivos de delito, dando inicio a la averiguación previa, siendo esta la etapa preprocesal en la que actúa como autoridad administrativa, en la que afirma o niega la existencia de conductas antijurídicas, para lo cual debe investigar a profundidad los hechos denunciados, toma declaraciones de los

(65). Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 3a.ed., Ed. Limusa, México, 1998.

afectados, efectúa interrogatorios a los inculpados, realiza inspecciones oculares, de hacerse necesario, lleva a cabo cateos y medidas precautorias de arraigo, para lo cual solicita la autorización judicial, cumpliendo los requisitos legales en los términos constitucionales correspondientes; recibe pruebas documentales, periciales, testimoniales e instrumentales, analiza todo esto y de reunirse los elementos del cuerpo del delito investigado y la presunta responsabilidad del señalado como autor de éste, ejercita la acción penal ante el juez penal correspondiente.

Como representante social el ministerio público no solo debe investigar y perseguir los delitos, sino también las causas por las que se cometieron, el porqué del actuar del responsable, su modus operandi, vigilar que se logre su detención, se aplique la pena a que se ha hecho merecedor y de que ésta sea cumplida, así como de que se llegue a la reparación del daño a la víctima del delito.

En la etapa preprocesal de que se ha venido hablando, el ministerio público es la parte acusadora de carácter público encargada por el Estado de pedir la pretensión punitiva, actúa en representación de la sociedad en los casos que le asignan las leyes; esta parte del procedimiento arranca propiamente con la denuncia o querrela en la fase de averiguación previa y termina cuando se ejercita la acción penal para poner a disposición del juez penal los elementos necesarios a fin de que se esclarezca realmente el delito cometido y se determine la responsabilidad de quien o quienes participaron en él, se aplique la sanción de acuerdo a la naturaleza del delito, es en este momento cuando ejerce totalmente el

ministerio público su autoridad, al consignar a la autoridad judicial y se inicia el proceso al recibir el juez esta consignación, la que puede ser con o sin detenido (66)

No esta por demás hacer mención de que en toda la actividad el ministerio público en el ámbito penal como en todos en los que llegue a intervenir, debe estar apegado al principio de legalidad y al de irretroactividad señalados en los artículos 16 y 14 constitucionales. (67).

En el proceso el ministerio público como representante de la parte ofendida o víctima del delito debe allegar a la autoridad judicial los elementos de convicción que perfeccionen los de la averiguación previa o aporten otros para demostrar la plena responsabilidad de quienes están sujetos a proceso; en su caso, solicitar al juez que libre la orden de comparecencia o de aprehensión que proceda o se califique de legal la detención, inicie el proceso y de que dicte las medidas necesarias a efecto de que se garantice la reparación del daño, puede solicitar asimismo se aseguren bienes que pudieran estar relacionados con la comisión del delito o bien ser instrumento o producto del mismo.

Formular conclusiones, solicitar la imposición de las penas, las medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños ocasionados.

(66) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

(67) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las conclusiones son el documento técnico del proceso penal, en éste el ministerio público le dice al juez lo que ha visto durante el proceso y hace su formal acusación fundado en derecho, debidamente motivado y propone la penalidad que considera debe aplicarse de acuerdo al grado de participación que haya tenido el probable responsable, tomando en cuenta para esto las circunstancias del delito y de las circunstancias particulares del delinciente.

En caso de que la resolución dictada por el juez sea adversa al ministerio público, éste puede hacer valer el recurso correspondiente para que el propio juez en caso de revocación, o la sala en el de apelación, resuelvan que es lo que va a quedar en definitiva en el caso que se está juzgando.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, indica todos los requisitos de procedibilidad que debe observar la institución del ministerio público en materia penal ya en la integración de la averiguación previa como en los necesarios para poder ejercitar la acción penal ante el órgano judicial competente y su intervención en el juicio penal correspondiente, hasta la conclusión del mismo.

La función persecutoria del ministerio público del fuero común en el Distrito Federal, es regulada además por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que tiene como principio rector de esta actividad las diversas etapas que

integran el procedimiento penal, ya sea dentro del periodo de averiguación previa en que conforme al artículo 3o. de la misma está facultado para :

- a) Recibir denuncias o querellas sobre conductas que pueden ser constitutivas de delito.
- b) Investigar con auxilio de la policía judicial y servicios periciales los delitos del orden común para establecer la existencia del cuerpo del delito para comprobar la presunta responsabilidad de la o las personas a quienes se les atribuye la comisión de la conducta delictiva.
- c) Ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente, solicitando al juez del conocimiento el libramiento de la orden de aprehensión o de comparecencia según proceda.
- d) Restituir al ofendido en el goce de sus derechos.
- e) Solicitar la aplicación de medidas precautorias de arraigo cuando sea necesario para obtener el aseguramiento de comparecencia del inculcado y testigos haciendo posible la debida integración de la averiguación previa.
- f) Solicitar en términos del artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo que sean necesarias, aún en periodo de averiguación previa.
- g) Poner a disposición de la autoridad judicial competente a las personas detenidas en caso flagrante o de urgencia.
- h) Determinar los casos en que no proceda el ejercicio de la acción penal por no satisfacerse los requisitos del artículo 16 Constitucional.

Como parte en el proceso penal se le faculta para:

- a) Aportar las pruebas necesarias para acreditar la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal de quien o quienes hubieren intervenido en la comisión del hecho delictivo, las necesarias para la demostración del daño causado, la fijación del monto para la reparación de éste.
- b) Promover el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño.
- c) Formular las conclusiones que procedan conforme a la ley, solicitando en caso de ser acusatorias la imposición de las penas y medidas correspondientes y la condena al pago de la reparación del daño.
- d) Interponer los recursos que la ley concede.
- e) Expresar agravios en los casos en que proceda.
- f) En general promover el debido desarrollo de los procesos.

Asimismo la mencionada Ley Orgánica señala al ministerio público la función de vigilante y garante del principio de legalidad asignándole la atribución de hacer del conocimiento de la Judicatura del Distrito Federal, todas las faltas que a su juicio, cometan los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y que pudieran constituir delito; los abusos e irregularidades que se adviertan en los juzgados o tribunales y que afecten el cumplimiento de las garantías de justicia pronta y expedita, teniendo el ministerio público una obligación compromiso con la sociedad que representa de vigilar porque se aplique correctamente la ley observándose el respeto a los

derechos humanos de los internos que se encuentren en prisión preventiva sujetos a proceso penal. así como dar a conocer a las autoridades competentes, aquellos hechos constitutivos de delito que hubieren llegado al conocimiento del ministerio público en el transcurso ya sea de la integración de la averiguación previa como del procedimiento penal cometido por alguna de las partes.

Aunque debemos mencionar que no en todos los casos que se hacen del conocimiento del ministerio público en materia penal a través de denuncia o querrela se llega al proceso penal, ya sea por no reunirse los elementos de los tipos penales a que se refiere el código adjetivo en la materia o en tratándose de delitos que se siguen a solicitud de parte ofendida, esta otorgue el perdón, en favor del autor del hecho, con lo que conforme al artículo 93 del Código Penal vigente en el Distrito Federal, se extingue la acción penal. O de que la autoridad se encuentre ante un obstáculo material insuperable para poder acreditar la comisión del delito o de quien fue el autor del mismo. El ministerio público en este caso puede dar por concluido el caso archivando el expediente a través de un acuerdo llamado de "NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL", debiendo hacer del conocimiento de quien aparece como denunciante o querellante esta resolución.

2.4 Facultades administrativas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 16 el principio de legalidad como una garantía individual, señalando en el primer párrafo

“Nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones. sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Esto nos lleva a mencionar que para que un acto de cualquier autoridad sea válido, debe cumplir primeramente con el citado principio de legalidad, para lo cual debe contar con la competencia correspondiente para poder emitirlo.

Es a través de la competencia que el sistema jurídico asigna tareas concretas a los órganos estatales para actuar legalmente y atender asuntos determinados, tomándose para ello en consideración la división de competencia en razón de territorio, materia y grado.

A la administración pública orgánicamente se le identifica con el Poder Ejecutivo, y a los órganos que la forman le son asignadas por la ley la competencia que a cada uno de ellos le corresponde.

Es la ley la que va a determinar las condiciones en que deba ejercitarse la competencia teniendo que concurrir las condiciones de hecho previstas para que la administración ejercite los actos jurídicos cuyo cumplimiento señala la misma ley; una peculiaridad de la competencia es que no se puede renunciar a ella ni puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio. (68)

(68) Fraga, Gabino. Ob. Cit., pág. 267¹

La Competencia es "la posibilidad legal que tiene un órgano gubernamental para atender un determinado asunto: Esta aptitud jurídica para actuar, es un derecho constitucional estatuido a favor del particular. "(69)

Una vez que se ha dejado asentado que es la competencia; mencionaremos que esta es uno de los elementos del acto administrativo y le es asignada al ente estatal para que pueda actuar legalmente, que en razón de la misma a su vez le son señaladas determinadas facultades, siendo estas la legitimación que se le concede a una persona física para actuar conforme a la competencia del órgano estatal, son por tanto, los funcionarios y los servidores públicos quienes desarrollan las facultades.

En este punto nos abocaremos a señalar las facultades administrativas con que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de acuerdo a su competencia, de las cuales algunas de ellas deben ser desempeñadas exclusivamente por el titular de la dependencia y otras pueden ser delegadas en sus funcionarios o empleados siendo de esta forma como se materializan las mismas.

Como órgano de la administración pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuenta con la competencia administrativa que le otorgan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el Estatuto de Gobierno del ⁹⁶Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,

(69)Martínez Morales, Rafael I. Diccionario de Derecho Burocrático, Ed. Harla, México, 1997, pág. 23

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Reglamento de ésta.

Los principales artículos Constitucionales que señalan la competencia administrativa antes mencionada son el artículo 21 y el 122; por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 10 nos indica que la institución citada, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al ministerio público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la persecución de los delitos del orden común que se cometan en el Distrito Federal, al ministerio público le corresponde representar los intereses de la sociedad, promover una pronta y debida impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública” (70)

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, reafirma que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal integra la administración pública centralizada del Distrito Federal, siendo esta institución un órgano administrativo subordinado al Jefe de Gobierno y que entre sus facultades tiene la de participar en el programa de Desarrollo; sus actos deben atender a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e

(70) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ed. Pac, México. 1999, pág 5.

imparcialidad. Como órgano de la administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera sujeto a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.(71)

El Titular de la dependencia realiza tareas administrativas que específicamente señala el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el artículo 29 mismas que no puede delegar y que son:

“Artículo 29.-El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las siguientes atribuciones (sic) no delegables.

- I. -Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran.
- II. Someter a acuerdo del Presidente de la República en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el desarrollo de los mismos.
- III. Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal le confieran e informarle sobre el desarrollo de las mismas.
- IV. Proponer al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno en el ámbito de

(71) Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. Ed. Sista, México, 1999, pág. 80.

- sus respectivas competencias, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás normas jurídicas relacionadas con la Procuraduría.
- V. Establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en las instancias de coordinación del -Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley en la materia y demás que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.
- VI. Autorizar la concertación de programas de cooperación con instituciones y entidas del extranjero así como con organismos internacionales, a fin de mejorar la procuración de justicia dando debida intervención a las autoridades competentes.
- VII. Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas.
- VIII. Autorizar el Manual General de Organización de la Procuraduría y los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la dependencia.
- IX. Autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso modificaciones y presentarlo a la autoridad competente.
- X. Autorizar la celebración de convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los estados y municipios de la República, así como con personas físicas y morales de los sectores social y privado que se estime conveniente.

- XI. Establecer las bases para los movimientos de personal y terminación de efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Oficial Mayor su ejecución.
- XII. Dispensar la presentación de concursos de ingreso para agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial o peritos, a personas con amplia experiencia profesional, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal y demás disposiciones aplicables.
- XIII. Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, en los términos previstos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional y demás disposiciones legales aplicables.
- XIV. Acordar con los subprocuradores, el oficial mayor, el contralor interno, el visitador general, los coordinadores, el supervisor general, los directores generales, fiscales de procesos, fiscales centrales de investigación, fiscales de revisión, fiscales desconcentrados y demás titulares de las unidades administrativas que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia.
- XV. Establecer agencias de supervisión técnico penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna, Visitaduría General y Unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos;
- XVI. Autorizar los programas de la contraloría interna para la práctica de auditorias

- contables, financieras, administrativas y operativas de las unidades administrativas de la Procuraduría, con la intervención que corresponda a las autoridades competentes,
- XVII. Establecer las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del ministerio público.
- XVIII .Determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría.
- XIX Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación de este Reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los conflictos de competencia que se presenten en las unidades administrativas de la Procuraduría,
- XX.Expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que fueren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y lograr la acción efectiva del ministerio público,
- XXI Adscribir orgánica y administrativamente a la oficina del Procurador las unidades administrativas que estime pertinentes,
- XXI. Fungir en su caso, como Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito federal y de los órganos que en materia de seguridad pública presida el Jefe de Gobierno en los términos de las disposiciones legales aplicables, y
- XXIII. Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le otorgue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el Presidente de la República en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Por su parte el artículo 30 del mismo Reglamento señala las atribuciones (sic) delegables del Procurador, estando entre estas :

- I. encomendar a los agentes del ministerio público, independientemente de sus funciones el estudio de los asuntos que estime convenientes,
- II. Resolver en los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado,
- III Autorizar a los servidores públicos competentes de la Procuraduría, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos que proceda legalmente.
- IV. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- V Autorizar la formulación de quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que a juicio de la Procuraduría hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito.
- VI. Resolver sobre las consultas que los agentes del ministerio público formulen a las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley autoriza a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad del inculcado antes

de que se pronuncie sentencia, y

VII. Las demás que con ese carácter le confieren las disposiciones legales aplicables”.

(72)

Es de hacerse notar que de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 1994, ya no es el Presidente de la República quien nombra al Procurador General de Justicia del Distrito Federal directamente sino el Jefe de Gobierno de la Entidad, con la aprobación de aquel el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se sigue mencionando que el procurador debe someter al acuerdo del Presidente en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, los asuntos encomendados a la procuraduría e informarle sobre el desarrollo de los mismos, así como desempeñar las funciones específicas que dicho mandatario de confiera a la institución, lo cual también debe efectuar ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos establecidos por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993 vigente hasta el 27 de octubre de 1999, en el artículo 7, fracciones II

(72) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F..

y III menciona solamente al Presidente de la República como el Jefe del Ejecutivo de quien el Procurador debe recibir órdenes , con quien debe acordar y rendir informe de las sus actividades encomendadas a la institución. Asimismo este Reglamento marca la distribución y organización de las diferentes áreas administrativas de la Procuraduría que más adelante se mencionarán, organización que se realizó mediante el Acuerdo A/013/97, acorde a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal , y se mantuvo hasta el 25 de junio de 1999 en que conforme a las facultades que la ley le confiere el titular de la dependencia dicto el acuerdo A/003/99, señalando una nueva forma de desempeño de las actividades encomendadas a las áreas sustantivas del ministerio público y que difieren de los señalado por el Reglamento vigente a esa fecha, mismo que posteriormente fue modificado ajustándolo a las disposiciones marcadas en el acuerdo citado lo cual se considera incongruente ya que tomando en consideración la jerarquía de leyes, decretos, acuerdos y circulares, lo que procedía primeramente eran las modificaciones al Reglamento y posteriormente con apoyo en este el acuerdo señalado.

Otras de las funciones administrativas que atiende la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su calidad de garante de la seguridad social y representante de la ciudadanía las encontramos en los asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal en los que interviene protegiendo los intereses individuales y sociales a través de las direcciones generales del ministerio público de lo civil y familiar, promoviendo la conciliación como instancia previa y en su caso en los procedimientos jurisdiccionales de

orden familiar o civil conforme a las disposiciones legales aplicables, cuidando siempre de que las instancias se lleven a cabo correctamente y de que los servidores públicos que intervengan en ellas lo hagan siguiendo los lineamientos adecuados y se aplique la ley debidamente, procurando también en este ámbito una adecuada impartición de justicia.

De igual forma Dirección General del Ministerio Público en lo civil, tiene competencia para elaborar y ejecutar programas de supervisión al Registro Civil del Distrito Federal, a fin de verificar que las inscripciones a su cargo se realicen conforme a derecho, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

A través de la Dirección General de Asuntos del Menor e Incapaces, se coordina con instituciones públicas y privadas para proporcionar asistencia social a menores e incapaces, protege los intereses de personas con discapacidad o sujetos a patria potestad o tutela, apoya las actividades del albergue temporal de la institución en el cual se le da protección a menores abandonados o que se encuentran en algún conflicto, daño o peligro relacionados con averiguaciones previas, o procesos penales en los que sus padres, tutores o persona que los tenga bajo su cuidado sean detenidos y dichos menores no cuenten con nadie que se pudiera seguir haciendo cargo de ellos, procediendo a canalizarlos a las instituciones adecuadas, ya sea médicas, en tratándose de discapacitados o con padecimientos de disminuciones físicas o mentales, o en instituciones de asistencia social para su debida atención; colabora con la integración de los expedientes respectivos

para que puedan en su caso ser dados en adopción. Asimismo lleva a cabo una coordinación con base en las convenciones internacionales de las que México sea parte, para la localización de menores trasladados ilícitamente dentro y fuera de la República Mexicana.

La Dirección General de Prevención del Delito tiene por objeto incentivar la participación de los sectores público, social y privado a través de diversas políticas, así como de material para crear una cultura de prevención del delito entre la población, facilitando asesoría en materia de seguridad a los comités vecinales en conjunto con orientación jurídica a la comunidad para ejercer de una menor manera sus derechos, buscando recabar la información que ayude al mejor funcionamiento de la institución y por un mayor beneficio a la comunidad. Realiza investigaciones de las causas que originan la comisión de delitos, los lugares de incidencia, el impacto social que producen y su costo, desarrolla estrategias de prevención y combate a la impunidad, promoviendo el intercambio de experiencias con instituciones nacionales y extranjeras para la cooperación de acciones en materia de política criminal, en los términos del artículos 26 Constitucional y la Ley de Planeación. (73). ...

Asimismo se ofrece asesoría jurídica psicológica y social a víctimas del delito y a sus familiares, ya sea por cuanto hace a delitos sexuales o de delito violento, al igual que para

(73) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit.

el tratamiento de personas con problemas de farmacodependencia y alcoholismo, todo esto por mediación de la Dirección General de Atención a Víctimas.

Por su parte el Instituto de Formación Profesional es el órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal encargado de desarrollar y ejecutar la capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución, a través de programas de estudio y actividades para la profesionalización, especialización y extensión académica tendientes a lograr el desarrollo del servicio civil de carrera de quienes integran sus áreas sustantivas, ya que es un reclamo popular el que se logre un cambio en la actitud de los servidores públicos encargados de procurar justicia, debiendo para ello sentarse las bases para una formación que comprenda aspectos éticos, técnicos y el compromiso de servicio, lo que requiere la especialización del ministerio público y sus auxiliares directos como son la policía judicial y los servicios periciales.

En dicho instituto se imparten los cursos necesarios tendientes a lograr la capacitación actualización y moralización de los servidores públicos antes mencionados, se hacen las evaluaciones correspondientes que sirven, en su caso, que de acuerdo a los resultados obtenidos, para su promoción y permanencia en el cargo que vengán desempeñando.

Actualmente el reclutamiento de personal del ministerio público, policía judicial y peritos se lleva a cabo mediante convocatoria pública y los aspirantes que cumplan con

los requisitos que marca la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para ocupar el cargo para el que se convoca, deben presentar una serie de exámenes que le son aplicados por el Instituto de Formación Profesional e imparte los cursos necesarios para su capacitación en el desempeño del cargo a ocupar, una vez aprobados estos le es asignada la plaza el mismo proceso se realiza con los empleados de la institución y que concursan para ocupar otro cargo

Las bases para los nombramientos del personal y terminación de los efectos de estos, de los servidores públicos de la Procuraduría, son establecidos por el titular de la dependencia y se ejecutan a través del Oficial Mayor de la misma.

La relación laboral entre la institución y sus empleados se rige por el apartado B del artículo 123 Constitucional así como por la Ley Federal e los Trabajadores al Servicio del Estado. Respecto del personal sustantivo del ministerio público, policía judicial y peritos, dada la naturaleza del trabajo que desempeñan son considerados como trabajadores de confianza para los efectos laborales.

CAPITULO TERCERO.

3.- ESTRUCTURA ORGÁNICO FUNCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito federal para su debido funcionamiento cuenta con una estructura orgánica cuyo marco jurídico son la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Reglamento de ésta y los acuerdos que al respecto emita el titular de dicha institución, esta estructura es la composición de unidades administrativas que de acuerdo al reglamento citado la integran conforme a los criterios de nivel de mando, competencia y facultades, ordenados y codificados de tal forma que sea posible conservar los niveles jerárquicos y sus relaciones.

Cada unidad administrativa realiza tareas propias que forman parte de un procedimiento a efecto de cumplir con la actividad específica para la que fueron creadas y que la distinguen de las demás de la institución.

En el capítulo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, denominado "De las atribuciones", (sic) el artículo 1 hace mención del porque y para que de la organización; que no es otra cosa que organizar a la institución para que esté en posibilidad de cumplir con los fines para los que fue creada.

Así tenemos que conforme al presupuesto que le sea asignado, la Procuraduría contará con subprocuradores, agentes del ministerio público, oficial mayor, contralor interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos, y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las facultades que fijen las normas legales reglamentarias aplicables.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley antes aludida, hace mención de que el Reglamento de ella, establecerá el número de unidades administrativas, así como las atribuciones (sic) de cada una de estas y la forma en que sus titulares serán suplidos en sus ausencias con base en la especialización necesaria y apropiada para la mejor procuración de justicia; y de que es el Procurador quien podrá adscribir esas unidades mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (74).

(74) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F..

Conforme al artículo 2 de Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1997, la institución la integran las siguientes unidades administrativas:

Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales

Subprocuraduría "B" de Procedimientos Penales

Subprocuraduría "C" de Procedimientos Penales

Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos

Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad

Oficialía Mayor

Contraloría Interna

Visitaduría General

Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador

Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos

Supervisión General de Derechos Humanos

Direcciones Generales "A" "B" y "C" de Consignaciones

Subdirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal

Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces

Dirección General de Atención a Víctimas de Delito

Dirección General de Control de Procesos Penales

Dirección General de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas e

Instituciones y la Administración de Justicia.

Dirección General de Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos.

Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales no violentos.

Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales no violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero.

Dirección de Investigación de Delitos Sexuales.

Dirección General de Investigación de Homicidios

Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada.

Dirección General de Investigación de Robo a Negocio y Prestadores de Servicios

Dirección General de Investigación de Robo a Transporte

Dirección General Jurídico Consultiva

Dirección General del Ministerio Público en lo Civil

Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar

Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal

Dirección General de la Policía Judicial

Dirección General de Política y Estadística Criminal

Dirección General de Prevención del Delito

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

Dirección General de Servicios a la Comunidad

Dirección General de Servicios Periciales

Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos

Unidad de comunicación Social,

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Delegaciones

Albergue Temporal

Instituto de Formación Profesional.

La adscripción orgánica de las unidades administrativas de que hemos venido hablando en las áreas centrales y desconcentradas de la dependencia, se señala a fin de dar una respuesta al interés público, buscando principalmente agilizar el trámite de las averiguaciones previas y tratar de evitar la vinculación ilícita entre los servidores públicos que componen el servicio, con la delincuencia organizada, y de que se de una mejor atención a la población.

Para el fin antes señalado y con fundamento en los artículos 1, 16, 17 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1, 5, 6 y 7 fracciones VII, XVIII y XIX de su Reglamento, se emitió el acuerdo A/013/97, por el Procurador, en el que se agrupa las unidades administrativas para el desempeño de sus actividades. y que estuvo vigente hasta el 25 de junio de 1999 en que el titular de la dependencia emitió el acuerdo A/003/99, que deroga las disposiciones del A/013/97 antes

mencionado y realiza a través del mismo una reestructuración de la organización de la Institución efectuando además un cambio de denominación a las diferentes áreas administrativas sin que para ello previamente se hayan modificado la Ley Orgánica ni el reglamento de la misma. siendo hasta el 27 de octubre de 1999 que se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismo que entra en vigor al día siguiente de su publicación; y en el que se cita la nueva organización de la institución, lo que como ya se comentó anteriormente se considera inadecuado, ya que considero, que primero procedían las modificaciones al Reglamento y luego el acuerdo

En la actual organización, y como ya se mencionó, se les da una denominación distinta a las principales áreas por lo que pasan a ser:

“Oficina del Procurador,

Fiscalía para Servidores Públicos,

Dirección General de Política y Estadística Criminal,

Unidad de Comunicación Social,

Albergue Temporal,

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas,

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o averiguaciones previas,

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y mandamientos judiciales,
Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades
de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y de coordinación en materia de
procuración de justicia y seguridad pública.

Dirección General Jurídico Consultiva,
Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad
Pública,
Dirección General de Derechos Humanos,
Subprocuraduría; direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y
servicios a la comunidad.
Dirección General de Servicios a la Comunidad,
Dirección General de Atención a víctimas del Delito,
Oficialía mayor y direcciones de área,
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección General de
Recursos Humanos,
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales,
Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos,
Visitaduría General y agencias para la supervisión técnico penal,
Contraloría interna,
Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la
resolución del no ejercicio de la acción penal,

Jefatura General de la Policía Judicial,
Coordinación General de Servicios Periciales,
Instituto de Formación Profesional.”(75)

Independientemente del cambio de nombre de las áreas citadas, se han efectuado modificaciones a las funciones que estas venían desempeñando, incongruentes con la continuidad de actuar que se busca así como de la especialización que contempla el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo 95-2000. dándose una serie de cambios internos de actividades que lejos de proporcionar el servicio a que está obligada por ley la Institución, ha creado una confusión incluso entre los mismos servidores públicos y dilación en la actividad principal de integración de las averiguaciones manejándose principalmente una serie de estadísticas enfocadas al número de averiguaciones resueltas sin dársele prioridad a la calidad de tales resoluciones, y olvidándose principalmente del combate a la delincuencia, debido a que por las deficiencias que se llegan a dar por la premura con que se exige se hagan las resoluciones, estas en ocasiones no se hacen adecuadamente cuidando todos los puntos legales que posteriormente al ejercitarse la acción penal ante el órgano jurisdiccional, este los valore y determine que el expediente se sobresea por falta de elementos suficientes para juzgar o en su caso que el abogado de la defensa haga uso en beneficio de su defenso de esas deficiencias logrando una sentencia favorable y de esa forma no se llegue al castigo que mereciera el delincuente por la comisión del delito que se le juzga.

(75) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F., vigente.

3.2 Requisitos para ocupar los diferentes cargos.

Respecto a la capacidad subjetiva y requisitos de nombramiento para el desempeño de los principales cargos de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley Orgánica de ésta señala las características que se deben tener para ocuparlos; por lo que se refiere al Procurador, que es el titular de la dependencia los requisitos se citan en la Ley de referencia en el artículo 19 acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así tenemos que:

El Procurador será nombrado y removido de su cargo en los términos que establezca la Constitución y ahora también el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Para ser Procurador se requiere:

- I.- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles,
- II.- Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación.
- III.. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación.
- IV Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del derecho, y

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Existen cargos en la institución que para su desempeño y efectos legales se requiere que quienes los ejerzan tengan el nombramiento de agente del ministerio público, como son los de: el procurador, los subprocuradores, el contralor interno, el visitador general, los coordinadores, el supervisor de derechos humanos y los directores generales que realicen funciones en materia de averiguaciones previas, y de control de procesos, así como el fiscal de asuntos del jurídico consultivo, del ministerio público en lo civil y el de lo familiar, de atención a víctimas de delito, los fiscales desconcentrados, subdelegados, encargados de agencia y coordinadores encargados en las que se desempeñen como titulares de las unidades de investigación.

Para ser suprocurador los requerimientos son similares a los que se deben cubrir para Procurador, solamente que no es necesario que estos residan o sean vecinos del Distrito Federal, la edad mínima para ser subprocurador es de treinta años, y la antigüedad del título profesional de licenciado en derecho es de cinco años por lo menos..

Los subprocuradores suplirán al Procurador durante sus ausencias temporales, conforme lo prevé el Reglamento de la Ley Orgánica de la institución lo mismo el oficial

mayor podrá suplir al procurador si reúne los requisitos que marca dicha Ley para los subprocuradores.

Artículo 34. Para ingresar y permanecer como agente del ministerio público se requiere:

- I- estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
 - II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.
 - III. Poseer cédula profesional de licenciado en derecho,
 - IV. Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en derecho.
- En el caso de los agentes del ministerio público auxiliares del procurador, y de los visitadores, la experiencia será cuando menos de tres años.
- V. Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional u otras instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el instituto.
 - VI. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo.
 - VII. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional, y
 - VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

En cuanto a los órganos auxiliares del ministerio público, los requerimientos básicos son similares a los antes anotados, variando solamente por cuanto hace a la escolaridad y en su caso preparación técnica o especializada.

Por lo que respecta a la policía judicial, la escolaridad mínima requerida es preparatoria o equivalente.

En cambio para peritos, según la materia se requerirá que cuenten con título por cuanto hace a alguna especialidad técnica o cédula profesional cuando la especialidad lo requiera, debiendo acreditar además sus conocimientos técnicos, científicos o artísticos de acuerdo a la disciplina de su especialidad, cuando se trate de materias en las que no se requiera de título o cédula profesional para su ejercicio.

Entre todas las unidades administrativas y sustantivas de la institución debe existir una interrelación integral para lograr el correcto funcionamiento de la misma, por lo que todos los servidores públicos que prestan sus servicios en ella, deben cumplir cabalmente con su cometido, cubriendo los requisitos para su permanencia en los diferentes cargos, y actualizándose en sus conocimientos.

3.3. La administración pública funcional y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Como se ha visto, los entes de la administración pública dependen del Poder Ejecutivo y en atención a ello se establece su relación orgánica, en la que al actuar el titular del órgano de la administración de que se trate expresa la voluntad del Estado sin que esta sea afectada por la remoción o variación del agente público, ya que este solo ejerce la competencia atribuida al órgano.

Hay otro punto de vista para el estudio de la administración pública que es el dinámico o funcional sobre lo que tenemos:

“La materia de la ciencia de la administración está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa, Esto es, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa”(76).

Sobre el mismo tema el maestro Acosta Romero nos señala:

“Puntos de vista para el estudio de la Administración Pública:

a) Orgánico y b) Dinámico o Funcional.

....Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él...

(76) Martínez Morales, Rafael I.. Ob. Cit., pág 53.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependan 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 parte de este sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado.....”(77)

Para el desempeño de su actividad, la administración pública cuenta con una serie de medios personales, básicamente los servidores y funcionarios públicos que se encuentran al frente de los órganos administrativos y que son los que realizan las funciones encomendadas a cada uno de estos órganos.

Atendiendo a los tres niveles de gobierno del sistema jurídico-político mexicano, tenemos la clasificación de la administración pública federal, local y municipal y por cuanto a su relación con el poder ejecutivo se cita como centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Tomando en consideración lo antes expuesto podemos mencionar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de acuerdo al ámbito de competencia que le

(77) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág 105.

señala la ley, es un órgano centralizado de la administración pública local ya que su área de acción se circunscribe al Distrito Federal en cuanto a las facultades que le son otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la propia institución y demás leyes aplicables.

Su actividad funcional la realiza mediante una serie de actos administrativos tendientes todos ellos al logro de los fines del Estado que son de interés público, teniendo a su cargo principalmente vigilar y pugnar por que haya una correcta administración de la justicia en beneficio de la sociedad, tutelando la tranquilidad y seguridad de la misma, para lo cual la institución esta dotada de bienes materiales y de los recursos humanos necesarios para cumplir con las actividades que le fueron legalmente asignadas

3.4 El control interno y externo de esta dependencia.

Las actividades que desarrolla la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal además de ajustarse al principio de legalidad, se encuentran sometidas a una serie de controles tanto internos como externos, en cuanto a los primeramente nombrados, son efectuados por las unidades administrativas de la misma institución creadas específicamente para ello.

En principio se cuenta con la Visitaduría General que es la encargada a través del personal adscrito a la misma, de establecer las normas de control así como de evaluación de las diferentes áreas administrativas centrales y desconcentradas de la institución tanto en lo técnico como en lo jurídico para lo que realizan visitas, estudia las averiguaciones atendiendo a quejas de la ciudadanía, evaluando si hay demora en el trámite, algún exceso o falta por parte del servidor público que esté interviniendo en ella ya sea del ministerio público, de policía judicial o peritos, en caso positivo, se encarga de recabar la documentación necesaria para que de resultar alguna responsabilidad administrativa, dar vista a la Contraloría Interna de la Procuraduría, que es quien a su vez realiza el estudio del asunto que se le plantea llevando a cabo el procedimiento administrativo y resuelve conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de ser necesario aplica las sanciones administrativas procedentes.

En caso de que la Visitaduría o la Contraloría Interna de la Procuraduría tengan conocimiento por medio de queja, denuncia o de la revisión efectuada a las averiguaciones que se sometan a su estudio, de que algún servidor público en el desempeño de sus funciones incurrió en una conducta probablemente constitutiva de delito, se deberá dar intervención al ministerio público para que se inicie la averiguación previa correspondiente y el servidor público que pudiera resultar responsable responda en su caso de su responsabilidad penal.

La Visitaduría es un órgano de control interno por cuanto hace al actuar técnico legal y jurídico en la integración de las averiguaciones además de vigilar que en el desarrollo del proceso se cumpla con los lineamientos institucionales así como de que en los lugares de reclusión preventiva se de cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables.

La contraloría interna ejerce un control respecto al desempeño administrativo del servidor público estando facultada para resolver sobre los procedimientos de responsabilidad de los que tenga conocimiento, y aplicar las sanciones correspondientes; en caso de ser necesario formular los pliegos de responsabilidad para remitirlos a la autoridad competente. Practica, dirige y supervisa auditorias a las diferentes áreas administrativas de la Procuraduría para verificar que se cumpla con las disposiciones presupuestales establecidas en las normas jurídicas aplicables

Respecto de los órganos de control externo señalaremos que constitucionalmente el encargado de vigilar y evaluar el desempeño de la institución es la Asamblea de Representantes

Por lo que hace al funcionario que se desempeña como titular de la dependencia existe sobre este también un control constitucional establecido en el artículo 110, que señala que puede ser sujeto incluso de juicio político en caso de incurrir en violaciones graves a la Constitución y las leyes federales que de ella emanen. Estando además sujeto a la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula también la conducta de los servidores públicos que laboren en la institución.

Contando con un presupuesto económico que le es señalado y proporcionado por el Gobierno del Distrito Federal, también se encuentra sujeta la dependencia a un control y fiscalización sobre la correcta aplicación de dicho presupuesto por parte de las autoridades hacendarias correspondientes.

Existe además un control a la institución por parte de la Contraloría General del Distrito Federal en relación a los conflictos que se pudieran dar entre la dependencia y los particulares.

La finalidad de los órganos de control es la de comprobar que la actuación de los demás órganos administrativos es la adecuada pudiendo ser la actividad de control que efectúa la administración pública de legalidad, disciplina o presupuestal.

CAPITULO CUARTO

4.- Alcance de la actividad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

4.1 Aspecto constitucional.

Tanto la naturaleza jurídica como la competencia y facultades con que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo ésta quien además señala los principios de legalidad en que se debe fundar el actuar de este órgano, el artículo 21 nos menciona que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía judicial" aquí tenemos expuesto el fundamento que da nacimiento a la institución del ministerio público y que nos deja claro que se tiene como un órgano diverso de la autoridad judicial y va a ser el encargado de la investigación de los delitos; esta investigación debe seguir un procedimiento que a su vez se debe ajustar al principio de legalidad que señala el artículo 16 del mismo ordenamiento en el que podemos ver que además de que para que la autoridad judicial pueda librar una orden de aprehensión debe precederle denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado, siendo esto también primordial para que se eche a andar el aparato de investigación, ya que es cuando el

ministerio público tiene conocimiento a través de denuncia, acusación o querrela de la comisión de un hecho presumiblemente constitutivo de delito cuando inicia su actuación, estando esta sujeta a la observancia principalmente del respeto a las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de referencia.

Es a través del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Base Quinta D.- que se establece que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia siendo en este artículo que se identifica claramente al ministerio público como procurador de justicia y señala las bases de la competencia territorial y de materia .

4.2 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la actividad administrativa

La administración pública está conformada por una serie de órganos a los que les ha sido asignada una determinada actividad administrativa a efecto de cumplir con las atribuciones reservadas al poder Ejecutivo.

Estos órganos son el medio para que el Estado cumpla con sus fines, Sayagués Laso en su libro de Tratado de Derecho Administrativo hace la definición de la función administrativa como "la actividad que tiene por objeto la realización de los cometidos

estatales en cuanto requieren ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales” (78)

Al llevarse a cabo la actividad administrativa se dan relaciones jurídicas en las que una de las partes es la administración. dicha actividad tiene varios aspectos teniendo que ajustarse a la legalidad ya que de lo contrario tal actividad sería ilícita lo que llevaría implícita una responsabilidad para el órgano administrativo, ya que es una característica de la actividad administrativa el producir efectos jurídicos subjetivos.

“La Administración Pública realiza actividades internas y externas, las internas son las que se efectúan y tienen validez dentro de la propia administración si producen efectos jurídicos en los particulares y se basan en disposiciones legales o reglamentarias, son de carácter discrecional, no son objeto de revisión contenciosa, algunas de estas actividades están reguladas por el Derecho Administrativo como son las resoluciones administrativas que llevan a la aplicación de sanciones o medidas disciplinarias a funcionarios o empleados públicos, otras actividades internas de carácter técnico son preparatorias de otra externa, ésta tiene repercusiones en la esfera jurídica de terceros por lo que los funcionarios que dictan los actos, deben respetar estrictamente el principio de legalidad”.(79)

(78) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I Capítulo IV, Montevideo Uruguay, 1953, pág 381.

(79) Ríos Elizondo, Roberto. Ob. Cit., pág 327.

“La actividad administrativa externa es aquella que incide en la esfera jurídica de terceros, estableciéndose por virtud de ella, una relación jurídica entre el Estado por una parte, y una o varias personas por la otra, en esa vinculación se persigue siempre el cumplimiento de los intereses públicos, cuya tarea es atributo de la propia cooperación política. Por su parte, la administración interna se circunscribe al sostenimiento del Estado y a procurar su óptimo funcionamiento, lo cual hace necesaria una perenne reforma o adecuación administrativa en beneficio del servicio público.(80)”

El contenido de la actividad administrativa es por una parte, la declaración de voluntad del órgano de la administración destinada a producir efectos jurídicos, y por otra, es la realización de hechos jurídicos, estableciéndose así una relación jurídica entre la administración y terceros.

La actividad administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal puede definirse como interna y externa, ya que como se ha visto, éste órgano de la administración pública del Distrito federal desarrolla ambos tipos de actividad.

La organización y estructura administrativa con que cuenta la Procuraduría, está sustentada por las normas legales son las adecuadas para que se pueda dar su actividad.

(80) Díez. Manuel Ma. Ob. Cit., pág. 265.

En el ámbito interno a través de las áreas administrativas correspondientes lleva acabo actividades tendientes a obtener su funcionamiento, de que sus elementos personales cumplan con los lineamientos establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de que se respete la jerarquización existente en su estructura funcional para lo cual existe la reglamentación interna correspondiente en los respectivos manuales operativos.

Externamente la actividad administrativa de la institución es realizada a través de una serie de acciones para las que se encuentra facultada legalmente las cuales tienen como principal objetivo el cumplimiento de su cometido, así como el salvaguardar la integridad y seguridad de la población, realizar las diligencias pertinentes para la investigación de los delitos de que tiene conocimiento, reunir los elementos necesarios para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad así como en su momento ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente; así mismo es ejecutor de las órdenes judiciales ya que auxiliándose de la policía judicial ejecuta las órdenes de aprehensión emitidas por los jueces, siendo esta autoridad la que resolverá sobre la situación jurídica de la persona señalada como presunta responsable del hecho delictivo.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es una autoridad administrativa encargada de la investigación de delitos, actividad que realiza el ministerio público, siendo la autoridad judicial la que juzga y aplica la ley.

La actividad persecutora del ministerio público de los delitos, debe sujetarse a lo establecido en el Código Penal y el de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, además de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

4.3 Facultades políticas.

Gramaticalmente política es el conjunto de instituciones (ideas, creencias, usos y prácticas sociales) relacionadas con la administración de los asuntos públicos relacionados con el poder; se refiere a los gobernantes y su autoridad y a las relaciones de estos con sus gobernados (81).

La institución del ministerio público enmarcada en la Procuraduría General de justicia del Distrito Federal, que es un organismo centralizado de la administración pública del Gobierno del Distrito federal, la que además de realizar la primordial e importante tarea que le confiere el artículo 21 Constitucional, de investigar y perseguir los delitos lleva a cabo otras actividades que no dejan de ser de suma importancia para la consecución de los fines y objetivos que tiene encomendados.

Dentro de éste ámbito se encuentran las facultades políticas, entendiéndolas como aquellas que las leyes y demás ordenamientos legales otorgan a la representación social a

(81) Diccionario Jurídico. Ed. Espasa Calpe, Madrid España, 1998, pág. 847.

efecto de realizar en completa integración las delicadas y trascendentes tareas encomendadas

Dichas facultades políticas tienen como objeto facilitar la interacción de la institución con los demás organismos gubernamentales, pudiendo ser estos, indistintamente de cualquiera de los niveles de gobierno, federal, estatal o municipal.

Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye el hecho que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República (Art. 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), lo que se traduce en que, aún cuando el Distrito Federal es una entidad federativa cuyo gobierno cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, no tiene esta una completa libertad de actuar persistiendo aún el control del Ejecutivo Federal, lo que conlleva a plantear una relación política más que funcional u operativa.

Considero que en el futuro deberá desaparecer la subordinación o dependencia antes señalada, ya que la misma es suigéneris, toda vez que dicha facultad del Ejecutivo Federal no tiene ámbito de aplicación en ninguna otra entidad federativa. Aunque pudiera tomarse la decisión política de que esta injerencia del Ejecutivo Federal continuara arguyendo que

ello es necesario, toda vez que en el Distrito Federal se encuentran asentados los poderes de la Unión.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 42 fracción XVII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, debe presentar informe por escrito de los resultados anuales de sus acciones ante el pleno de la Asamblea Legislativa durante el segundo periodo de sesiones ordinarias; asimismo comparecerá ante dicha asamblea cuando sea requerido para responder a las formulaciones que se le pudieran hacer respecto al informe rendido.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal desempeña comisiones y funciones específicas que le encomiendan ya sea el presidente de la República o el jefe del Gobierno del Distrito Federal; como los secretarios de Estado se encuentra facultado para proponer a los funcionarios citados, en el ámbito de sus respectivas competencias, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos órdenes y demás normas jurídicas relacionada con la Procuraduría debiendo refrendar los documentos correspondientes para su debida observancia, como lo señala el artículo 92 Constitucional.

Otra facultad con eminente sentido político lo constituyen las actividades que en materia de derechos humanos le confiere su Ley Orgánica, esto en clara alusión a la grave problemática social que entraña la violación de los derechos humanos.

El hecho que la Procuraduría tenga un área específica que se encargue de la atención de las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones que en tal sentido le formulen la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lleva implícito el compromiso social y político de inter actuar con dichos organismos a fin de erradicar diversas prácticas nocivas, que no solamente vulneran el estado de derecho que debe prevalecer en el actuar de la institución, sino que ponen en entredicho sus principios estratégicos, que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia, todos ellos garantes de las condiciones mínimas y elementales que debe poseer todo ser humano para vivir en sociedad.

La institución tiene asimismo la facultad política de participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo marco de acción persigue en primera instancia crear un compromiso político y social dirigido a las instancias gubernamentales de las distintas entidades federativas, a efecto de unificar criterios, estrategias de acción y lineamientos a seguir dentro del citado plan, tendientes a formar un frente común contra la delincuencia.

Este planteamiento de índole eminentemente político, se debe fundamentalmente a la globalización en que se encuentra sumergida la incidencia delictiva a la alta escuela, hoy conocida como delincuencia organizada.

Ciertamente se tiene la percepción que los diversos grupos delictivos operan en todo el territorio nacional y muy frecuentemente en complicidad con bandas internacionales, una vez más han rebasado la capacidad de reacción y actuación de poder represivo del Estado, comprendidas sus tres esferas de gobierno, debido a la falta de planeación y orquestación de un plan específico de política criminal, tarea nada fácil, puesto que presupone tener la voluntad política de hacer a un lado roles protagónicos y ser objetivos en cuanto a buscar la solución viable a tan delicada problemática.

CONCLUSIONES.

Primera.- En México constitucionalmente se sigue el principio de división de poderes, depositándose para su ejercicio el poder de la Nación en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, esta división responde a la realidad política del Estado contemporáneo. Montesquieu concibió esta separación de poderes no como una rígida división sino que entre los poderes del Estado debe pugnarse por una armonía y una atribución conjunta; consideró que debe haber una adecuada interrelación y colaboración entre los tres poderes del Estado en cualquiera de sus niveles para evitar que alguno de ellos pudiera excederse en la función que le corresponda y se llegara a un actuar despótico, siendo primordial el respeto a la libertad y dignidad del ser humano.

Segunda. La función administrativa le corresponde formalmente al Poder Ejecutivo, siendo el objeto principal de ésta el velar por satisfacer las necesidades de interés público y la ejecución de las normas legales en los diferentes niveles de gobierno, es decir, en el federal, estatal y municipal. El titular de tal función para llevarla a cabo se auxilia de órganos administrativos específicamente creados bajo la modalidad de órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados.

Tercera.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es un órgano de la administración pública centralizada del Distrito Federal integrada por el ministerio

público y sus órganos auxiliares a la que le compete la persecución de los delitos del fuero común que se cometan en el Distrito Federal; "procurar" la correcta aplicación de justicia, no solo en el ámbito penal, ya que además representa a la sociedad y a los grupos vulnerables en asuntos del orden civil, familiar, de atención a víctimas u ofendidos, promueve la reparación de los daños causados, realiza estudios en materia de política criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito, así como la defensa de la legalidad; por lo que se puede observar que el ministerio público no corresponde a un individuo en particular sino que está formado por diversas unidades internas que son en sí, la estructura organico funcional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre esas unidades administrativas se encuentran la Contraloría Interna y la Visitaduría General a través de las que se ejerce el control interno sobre los servidores públicos que prestan sus servicios en la institución.

Cuarta. Anteriormente el ministerio público formaba parte del Poder Judicial del cual fue separado, en mi concepto, atinadamente, ya que considero que no es adecuado que un mismo poder tenga a su cargo el investigar la comisión de un delito, reunir las pruebas necesarias, formular la acusación en representación del agraviado y a la vez juzgar e imponer la pena, porque de esta forma se actuaría arbitraria y parcialmente, fortaleciéndose en este caso la tesis del control e interacción que debe existir entre los poderes del Estado, haciéndose necesario que el órgano acusador y el juzgador formen parte de poderes distintos para conservar el principio de igualdad ante la ley.

El ministerio público tiene encomendado en materia penal cuidar el interés general, allegar al juez denuncias o querellas, pruebas y conclusiones en la persecución de los agresores del bien jurídico tutelado por la norma, al juez le compete valorar todos los hechos y pruebas que se le presentan y aplicar el derecho resolviendo sobre la situación jurídica del señalado como presunto responsable; y en casos del orden civil, familiar o de alguna otra índole en los que actúa el ministerio público, de velar por los intereses de la sociedad y de que se realice una adecuada impartición de justicia.

Quinta. En el Distrito Federal, capital de la República Mexicana existe una sobre población debida a diversos factores demográficos, educativos, culturales económicos y sociales; hay un notable aumento de la delincuencia, se vive en una gran sensación de impunidad, apreciándose un deterioro en el sistema de justicia, por lo que es necesario se reestructuren los órganos encargados de combatir la delincuencia y proporcionar seguridad a la población, una organización que haga posible que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cumpla con su cometido, de que realmente se procure la aplicación de justicia con la prontitud, eficacia, honradez, legalidad, lealtad e imparcialidad correspondientes.

Sexta. Es asimismo necesario que se cumpla con la especialización de funciones y el servicio público de carrera, que se haga efectiva la profesionalización de las personas dedicadas a la procuración de justicia en su punto esencial, porque cada uno de sus

miembros representa, en las relaciones con los particulares, al ministerio público, siendo la procuración de justicia una responsabilidad histórica, moral y jurídica del Estado para con la sociedad.

Por lo anterior se requiere que a los servidores públicos encargados de la procuración de justicia y sus auxilires, se les impartan cursos de especialización y que una vez adquirida esta, se desempeñen en el área correspondiente, ya que no es posible ni adecuado que se siga un mismo procedimiento para investigar un robo que una violación o un homicidio, la falta de conocimiento técnicos y prácticos es lo que ocasiona retardo y en ocasiones deficiencia en la integración de las averiguaciones lo que repercute en la impunidad de los autores de los delitos o de que en otras se involucre a personas inocentes y ajenas a ellos.

Séptima. Considero además, que el nombramiento del titular de la dependencia de que hablamos, debe hacerse en base a un análisis profundo de los méritos jurídicos de quien va a ocupar el cargo, que no sea nombrado atendiendo a relaciones o conveniencias políticas si no siguiendo un proceso de selección con exámenes de oposición designando a quien reúna el mejor perfil de conocimientos jurídicos así como del funcionamiento de la institución, estableciendo una especie de carrera o escalafón, porque , ya basta de procuradores improvisados. El cargo de procurador no debe ser político sino de servicio a la sociedad.

BIBLIOGRAFIA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 7ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1987.
2. ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. 3ª. ed., Ed. Bosch. Barcelona España, 1990.
3. ARISTOTELES. La Política. 10ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1982.
4. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I 6ª. ed., Ed. La Ley. Buenos Aires Argentina, 1964-1966.
5. BORJA OSORNO, Guillermo. Derecho Procesal Penal. Ed. Cajiga, México, 1969.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
7. CANASI, José. Derecho Administrativo. Vol. II parte especial Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1984.
8. CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo Constitucional. U.N.A.M., México, 1987.
9. CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México. 4ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1983.
10. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 3ª. ed., Ed. Limusa, México, 1991.
11. DIEZ, Manuel Ma.. Derecho Administrativo. Tomo II, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina, 1965.
12. ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 3ª. ed., Ed. Tecnos, Madrid España, 1987.
13. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (servicios públicos). Ed. Porrúa, México, 1995.
14. FIX ZAMUDIO, Héctor. La Justicia Constitucional. U.N.A.M. Facultad de Derecho, México, 1983.

15. FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa*. El Colegio Nacional, México, 1983.
16. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 17ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1988.
17. GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Derecho Procesal penal*. 4ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1980.
18. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios del Derecho Procesal Penal*. 12ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1991.
19. GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Harla México, 1985.
20. MARGADANT S, Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. 10ª. ed., Ed. Esfinge, México, 1993.
21. MARQUEZ PIÑERO, Rafael. *Derecho Penal*. 4ª. ed., Ed. Trillas, México, 1997.
22. MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. 1er y 2º. Cursos, 3ª. ed, Ed. Harla México, 1996.
23. MARTINEZ VERA, Rogelio. *Fundamentos de Derecho Público*. Ed. Mc. Graw Hill, México, 1994.
24. MONTESQUIEU. *El Espíritu de las Leyes*. 11ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa*. colección seminarios, Tomo I Secretaría de la Presidencia, México, 1978.
26. *Nuestra Constitución*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación 1990, fascículo 16.
27. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1988.
28. OSORIO Y NIETO, César Augusto. *La Averiguación Previa*. 5ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1990.
29. PIÑA Y PALACIOS Javier. *El Ministerio Público en México*. Revista Mexicana de Justicia, número 1, volumen II, enero-marzo, 1981, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales.

30. RIOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa, México, 1975
31. RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 24ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1996.
32. RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología. 6ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1989.
33. SAYEG HELU, Jorge. Instituciones del Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1987.
34. SAYEGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. capitulo IV Montevideo Uruguay, 1953.
35. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 10ª. ed., Ed. Porrúa, Méx, 1981.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
2. Código Penal para el D.F.. 2ª ed., Ed. Greca, México, 1997.
3. Código de Procedimientos Penales para el D.F.. 4ª. ed., Ed. Sista, México, 1997.
4. Estatuto de Gobierno del D.F.. 4ª. Ed., Ed. Pac, México, 1999.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 38ª. ed., Ed. Porrúa, Méxco, 1998.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.. Gaceta del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1998.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.. Diario Oficial de la Federación, del 10 de abril de 1996.
8. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F. de 1996. Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1996.
9. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.. Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1999.

DICCIONARIOS

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia tomo II, 19ª. Ed. Madrid España, 1970.
2. Diccionario Jurídico. Ed. Espasa Calpe, Madrid España, 1998.
3. Diccionario de Derecho Burocrático. Martínez Morales, Rafael I.. Ed. Harla, México, 1997.

REVISTAS

1. Revista Mexicana de Justicia, número uno Volumen II, enero-marzo 1981, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales.