





**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**"LA FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA
ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS RAMÍREZ COLÍN

ASESOR: LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT.

ACATLÁN ESTADO DE MÉXICO 2005.

m. 346727

A DIOS

GRACIAS POR LLEVARME DE TU MANO SIEMPRE,
POR ILUMINAR SIEMPRE MI CAMINO, Y EN ESPECIAL
POR PERMITIRME TERMINAR ALGO QUE TENIA PENDIENTE.

A JUAN CARLOS

FELICIDADES, AUNQUE LO HICISTE HASTA QUE TE DIO LA GANA,
LO HICISTE, QUE ESTE SEA EL PRIMERO DE MUCHOS OTROS PASOS EN
TU CARRERA PROFESIONAL, FELICIDADES.

A MI PADRE:

REALMENTE NO HAY PALABRAS, MUCHAS GRACIAS POR SER MI
UNICO EJEMPLO, MI AMIGO INCONDICIONAL, COMPLICE DE
MIS ANDANZAS, SIMBOLO DE CAMARADERIA, EJEMPLO DE SUPERACION,
GRACIAS POR ESTAR AQUÍ COMPARTIENDO ESTE MOMENTO DE MI VIDA.

A MI MADRE:

A ESA GRAN MUJER, QUE AUNQUE NUNCA CONFIO EN MI,
LE DOY GRACIAS POR COMPARTIR ESTE MOMENTO.

A MIS HIJAS:

DANIELA Y KARLA, GRACIAS POR LLEGAR A MI VIDA,
POR SER MIS PEQUEÑAS AMIGUITAS,
Y SER LA UNICA RAZON DE MI EXISTENCIA.

A MIS SOCIAS:

A LA LIC. BARBARA CASTRO FELIX,
A LA LIC. ANA KATIRIA SUAREZ CASTRO,
GRACIAS POR DARME SU MANO Y SACARME DEL FANGO JUSTO A TIEMPO,
GRACIAS POR SER MIS AMIGAS, Y SOBRE TODO GRACIAS
POR AYUDARME A CONVERTIR EN ABOGADO.

AL LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT.

GRACIAS POR BRINDARME SU APOYO INCONDICIONAL,
Y ASESORARME EN EL TRABAJO MAS IMPORTANTE DE MI VIDA,
"REALMENTE GRACIAS".

A MIS SINODALES DE EXAMEN PROFESIONAL.

DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA,
LIC. IRENE DIAZ REYES,
LIC. MARICRUZ JIMENEZ TREJO,
LIC. JUAN MANUEL GOROSTIETA PEREZ.
GRACIAS POR LA ATENCION DE LEER MI TRABAJO
Y APORTAR IMPORTANTES CAMBIOS AL RESPECTO.

A TODOS MIS AMIGOS

GRACIAS POR SU AMISTAD,
POR SU ALIENTO A SUPERARME,
Y POR COMPARTIR CONMIGO ESTE DIA.

A LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

GRACIAS POR SER MI SEGUNDA UNIVERSIDAD,
POR LA EXPERIENCIA QUE ENTRE TUS MUROS ADQUIRI,
POR LAS VIVENCIAS QUE DURANTE 17 AÑOS CONTIGO COMPARTI,
GRACIAS POR ENSEÑARME TODO LO QUE SE.

INTRODUCCIÓN.

I

CAPÍTULO PRIMERO. EL ESTADO.

1.- CONCEPTO.	1
2. ORIGEN DEL ESTADO.	12
3.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.	14
a) POBLACIÓN.	20
b) TERRITORIO.	20
c) GOBIERNO.	22
4.- FINES Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.	23
5.- FUNCIONES DEL ESTADO.	33
6.- FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y MARCO JURÍDICO.	56
7.- SOBERANÍA.	61
8.- DEMOCRACIA.	62

CAPÍTULO SEGUNDO. EL ESTADO DE DERECHO.

1.- CONCEPTO AMPLIO DEL ESTADO DE DERECHO.	65
2.- EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO.	66
3.- EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO.	67
4.- EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.	68
5.- ESTRUCTURA DEL PODER Y CONTROL SOCIAL.	80
6.- SISTEMA PENAL Y CONTROL SOCIAL.	82

7.- LA SOCIEDAD Y EL SISTEMA PENAL.	83
--	-----------

CAPÍTULO TERCERO.

PLANEACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

1.- CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE JUSTICIA.	86
2.- LA PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.	88
3.- CONCEPTOS DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	89
4.- CONCEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.	89
5.- ÓRGANOS DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.	90
6.- EL PODER LEGISLATIVO EN LA CREACIÓN DEL DERECHO PENAL.	91
7.- TEORÍA DE LAS PENAS.	92
8.-EJECUCIÓN DE LAS PENAS.	95

CAPÍTULO CUARTO.

EL MINISTERIO PÚBLICO.

1.- CONCEPTO.	97
2.- FUNCIONES.	102
3.- ÓRGANOS AUXILIARES.	104
4.- ANÁLISIS DE SU FUNCIONALIDAD.	107

**CAPÍTULO QUINTO.
LA FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD DEL
MINISTERIO PÚBLICO.**

1.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	142
2.- FUNDAMENTO LEGAL EN EL ÁMBITO FEDERAL DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	160
CONCLUSIONES.	176
BIBLIOGRAFÍA.	180

INTRODUCCIÓN.

El Ministerio Público tiene como una de sus funciones más importantes la protección de los intereses de quienes ante él acuden, por ello consideramos prudente hacer un estudio integral de los efectos que para el Estado y los particulares, genera el eficaz cumplimiento de esta actividad, misma que en consecuencia, puede originar dividendos económicos públicos y privados.

La finalidad en la realización de este trabajo de investigación, radica en demostrar que la realización de una de las funciones del Ministerio Público, puede generar beneficios económicos al gobernado y al Gobierno.

La tesis que será sometida a consideración del Honorable Jurado, consta de cinco Capítulos, en el Primero se habla del Estado; en el Segundo tratamos lo referente al Estado de Derecho; en el Tercero analizamos lo relacionado con la planeación de la administración de justicia; en el Cuarto hablamos del Ministerio Público, para el efecto de realizar un estudio integral de la función económica del Ministerio Público en materia federal.

Resulta pertinente establecer en la presente introducción que el servidor público encargado de auxiliar al juzgador a nivel de averiguación previa y de proceso penal, aplicando el Derecho podrá generar beneficios económicos tanto para la colectividad, como para el Estado, en virtud de que la Ley de la materia, le permite

II

al Ministerio Público con su actividad, contribuir al gasto público que efectúa el Estado.

JUAN CARLOS RAMÍREZ COLÍN.

CAPÍTULO PRIMERO.

EL ESTADO.

1.- CONCEPTO.

En este apartado, ofrecemos una panorámica integral de uno de los conceptos básicos de este trabajo de investigación:

Don Andrés Serra Rojas nos explica:

"El "hombre cualquiera", el hombre de la calle o del campo, abrumado por sus problemas cotidianos o con la indiferencia y algunas veces con el desprecio a la vida misma, no tiene tiempo de ocuparse del Estado y de sus problemas. Son tantos y tan complicados que les parece que no vale la pena tratar de resolver lo que les parece irresoluble, ya que frente a él está el poder público que lo domina y lo atemoriza con sus continuos apremios gubernamentales.

"Sabe que existe el Estado cuando el guardián del orden público le llama la atención por algo justo o injusto y como esta autoridad *-que deja mucho que desear en todos los países-* es la que libra la batalla ciudadana del primer frente de la lucha social, el hombre siente que el Estado debe ser algo análogo a su representante y como en las comisarías siempre tiene la razón, el pueblo siente que el Estado no es una cosa grata, sino una fuerza ciega que lo domina, un poder que le exige y lo aniquila. Sentimos la acción del Estado cuando nos agobia con los impuestos, con las cargas administrativas, y con las múltiples exigencias de todo tipo. Nuestra vida política se desenvuelve yendo y viniendo a los

registros públicos, a los actos oficiales. De niños tenemos que portar banderas y gritar para halagar a los representantes del poder público, hacemos con nuestros padres "colas" para lograr inscribirnos en una escuela pública en la que un maestro mal pagado, nos enseña "a la carrera" porque tiene que salir a completar el salario para vivir. De jóvenes marchamos en las calles para aprender a defender a la patria con las armas en la mano; de adultos la vida política, administrativa y social se complica de tal manera, que cuando intentamos comprender esos factores que nos dominan, es porque estamos despidiéndonos de la vida. Hay símbolos que representan al Estado como la patria, la bandera, el escudo, las armas nacionales, todo lo que nos recuerda que somos una parte determinada de la comunidad".¹

Continúa el reconocido maestro explicándonos:

"El vulgo, en ocasiones, pretende que el Estado sean las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otras semejantes, cuando no comete el dislate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos, con la misma organización política, recordando aquella opinión discutible de Luis XIV: "El Estado soy yo", o "después de mí, el diluvio".

"Es difícil convencer a las gentes (sic) de que el Estado no son las personas, edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de

¹ SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Págs. 166 y 167.

convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad.

Como afirma Laski (*Gramática de la política*): "el Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una vasta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres". El panorama parece no haber cambiado en algunos Estados modernos, en que grandes muchedumbres viven apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica".²

En el Diccionario Jurídico Mexicano leemos:

"El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su 'naturaleza', origen, funciones y fines.

"Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el

² SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 167.

Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales.

Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otras se le contrapone a sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico".³

Sigue señalando la obra de referencia lo siguiente:

"Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada descripción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

"El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política.

³ VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. TOMO D-H. 2ª. Reimpresión Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988. Pág. 1320.

"Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica.

"Esta corporación es una corporación territorial, esto es actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial.

"Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía.

De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario". La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos".⁴

Respecto al concepto de Estado, Miguel Acosta Romero dice:

⁴ VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1321.

"En mi opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y" autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.

"En consecuencia considero que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes:

- ❖ En ser soberanos;
- ❖ Defender su territorio;
- ❖ Su estructura como Estado y sus órganos de gobierno;
- ❖ Establecer su sistema monetario;
- ❖ Su sistema tributario;
- ❖ Sus estructuras de defensa interna y externa;
- ❖ Su orden jurídico;
- ❖ Las bases para su desarrollo;

"Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional. El problema relativo a cuándo nace la personalidad del Estado, resulta muy difícil resolverlo en aquellos Estados que son consecuencia de un largo proceso histórico de desarrollo político y social como son los Estados Europeos, Japón o China, aquellos otros Estados que surgen

a la vida internacional como consecuencia de guerras o aquellas que se hacen independientes en el proceso de descolonización, es más fácil precisar su nacimiento o el inicio de su personalidad jurídica, que a mi juicio, se da cuando son independientes y soberanos, así podríamos ejemplificar que el Estado Mexicano tiene personalidad jurídica propia, en la fecha misma en que se hizo independiente y soberano, el 27 de septiembre de 1821 y desde entonces mantiene su soberanía y su personalidad jurídica, con independencia de la forma de Estado o de la forma de gobierno, que de 1821 a la fecha se haya dado, igual comentario se puede hacer respecto de los Estados Unidos de Norteamérica y los países de América Latina, África y Asia, que han accedido a su independencia en los siglos XIX y XX.

Lo mismo puede afirmarse de los estados que surgieron en 1990-1993 del desmembramiento de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia. De la ex-URSS surgieron los siguientes: Armenia, Azerbaiján, Bielorrusia, Kazakistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Estonia, Letonia, Lituania, Georgia, Mongolia".⁵

El mismo autor señala:

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Págs. 48 y 49.

"Crossman nos dice que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señala los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.

"Los autores de teoría política conciben al Estado desde diversos puntos de vista: Así, para Jellinek, "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."

Para Heller, "El Estado es una conexión social de quehaceres." Posadas nos indica: "Atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

- Agrupación de seres racionales;
- Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene;
- Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el

- territorio;
- › Independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma;
 - › Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y
 - › Autonomía para dirigir su vida interior y exterior.”⁶

En cuanto al Estado Rafael Bielsa dice:

“El estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio”.

“La prodigalidad de conceptos en este punto, es tan variada como los criterios que han servido de base para formularlos, razón por la cual se ha optado por acogerse al tradicional concepto jurídico de Jellinek, quien lo define como:

“La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.⁷

El autor Francisco Porrúa Pérez ofrece la siguiente panorámica en el concepto de Estado.

“El concepto del Estado no completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que la

⁶ Autores citados por COSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 47 y 48.

⁷ DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1996. Pág. 97.

estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona y en este sentido es también una *corporación* ordenada jurídicamente.

“El sustrato de esa *corporación* lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del que se forma dentro de la misma.

“Esta personalidad jurídica Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

“En la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de una unión de esas notas que integran su concepto.

“La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla.

“La enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, podría enunciarse en la forma siguiente:

El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le

corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".⁸

Para el citado autor:

"El análisis de cada una de las partes de que se compone esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que anotamos a continuación.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

"La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 18ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Págs. 197 y 198.

- I. Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- II. Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- III. Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible”.⁹

2. ORIGEN DEL ESTADO.

En cuanto a este tópico, en el Diccionario Jurídico Mexicano se señala:

“Sin duda los griegos concibieron a la polis como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (res pública) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades.

“Con todo, correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* (corporación) y la de soberanía.

“La *civitas* constituía, ciertamente, una agrupación de personas. sin embargo, esta agrupación no era un mero agregado de

⁹ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 198.

individuos. La civitas, para los romanos, constituía una universitas. La universitas era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo. En cuanto a la universitas de personas se refiere, el término se aplicaba en derecho público o en derecho privado (civitas, municipia, collegia, societates).

"Las universitas era, para el derecho, un ente, un corpus, el cual se distinguía de sus miembros (singuli). De todas estas universitates fue la societas la que se nutrió de más y mayor doctrina. Esta doctrina serviría para describir el Estado. La civitas (o el imperio) era como la societas una institución jurídica (de iure gentium) establecidas por aquellos que persiguen un propósito común (affectus societatis). La doctrina de la societas explica muy bien por que el Estado (la civitas) actúa. La doctrina jurídica de la societas (y de la universitas en general) considera a la socii (a los miembros) como un ente que actúa a través de sus representantes. La civitas tiene ciertas funciones, facultades y derechos que no son las de sus miembros. La civitas constituye una corporación jurídica, una persona de derecho, la cual justamente, representa la comunidad política que la conforma.

"Es importante observar que la doctrina consideraba a la societas una institución de iure gentium, esto es, una institución originada en el consentimiento. La societas y, por ende, la civitas es creada por los hombres. Que la

societas sea una institución creada por el consentimiento, permite aplicar toda la doctrina que sobre el consentimiento se aplica a las obligaciones y contratos.

En la civitas la competencia de los órganos (por ejemplo, leges condendi) le es conferida por los miembros de la república. La civitas (regnum o respublica) se encuentra frente a otras civitates y dentro del concierto internacional (el imperio). Para los juristas el imperio es, ab obvo, una universitas, compuesta de otras universitas. El imperio denominado aún, imperio romano, no es para los juristas un mero hecho histórico, sino el concepto jurídico que unifica los derechos de las universitates (regna, civitates, provinciae) que lo constituyen".¹⁰

3.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

En opinión de Miguel Acosta Romero:

"Independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

"Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.

¹⁰ VOZ ESTADO. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Op. Cit Pág. 1322.

"En efecto, el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico que en nuestros días es básico para la existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas.

"La realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

"a) Un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.

"b) El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 de la Constitución y está formado por los siguientes elementos:

La superficie terrestre del planeta;

El mar territorial;

La plataforma continental;

Los zócalos submarinos;

El subsuelo;

El espacio superestante, y

El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el Derecho Internacional".¹¹

El autor de referencia explica que:

"Es un lugar común sostener que el Estado constituye una unidad. ¿Qué tipo de unidad?, ¿de sus miembros?, ¿de su espacio territorial?

"La unidad del Estado es una unidad artificial constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas.

"La afirmación de que los individuos sean miembros de una comunidad política, esto es, de un Estado, es sólo una metáfora que indica que ciertos individuos están sometidos al orden normativo de dicha comunidad.

"Ciertas corrientes sociológicas sostienen que la interacción es el elemento que constituye la unidad política del Estado.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen II. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Págs. 140 y 141.

Sin embargo, cuando el Estado es considerado como una unidad, el criterio de unidad es, sin duda, muy diferente al criterio de la interacción social".¹²

Para el Diccionario Jurídico Mexicano:

"Aunque las creencias comunes así como una ideología común, se encuentran presentes - como, también, un mínimo de interacción- no constituyen empero, condiciones per quam de la estatalidad.

"De hecho, intereses comunes, comunes creencias y tradiciones comunes en la sociedad son generalmente impuestos.

"El único elemento que los individuos comparten en común es el sistema normativo al cual se encuentran sometidos, aun si no comparten intereses, creencias, ideologías o credos.

"Algo es, así, "común" a varios individuos en virtud de la fuerza obligatoria que las reglas sociales tienen sobre los individuos cuya conducta prescriben.

El Estado es generalmente entendido con una relación en la que alguien manda y otros obedecen: "... tutti domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra li uomini, sono stati... sono reppubliche o principati".¹³

¹² *Ibidem*, Págs. 142 y 143.

¹³ VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1324.

Seguimos leyendo en la misma obra que:

"Sin embargo el concepto de dominio, de poder, presupone fundamentalmente aspectos normativos. Se puede formular el esquema del dominio social de la manera siguiente: X tiene poder sobre Y si, y sólo si, puede hacer que Y haga o deje de hacer algo.

"Las relaciones de dominio o de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros.

"Un individuo probablemente dará a su voluntad esta forma cuando se encuentre, o piense que se encuentra, en posición de reclamar obediencia. No todo dominio, sin embargo, es un dominio estatal, esto es, un dominio en virtud de autoridad en el que se den "la facultad de mandar y el deber de obedecer".

¿Cual es, el criterio por el cual las relaciones de dominio estatales se distinguen de las que no lo son? El criterio puede ser establecido de la forma siguiente: un individuo ejerce autoridad si manda en nombre del Estado.

¿Cómo podemos distinguir estos mandatos de los demás? No existe otro criterio que el orden jurídico del Estado. Es este criterio el que nos permite diferenciar quién manda en nombre del Estado y quién no.

"Un individuo está capacitado a emitir mandatos de naturaleza obligatoria sólo si el conjunto de

normas (legisladas o consuetudinarias) que se tienen por obligatorias le confieren tal facultad, esto es, si el es la autoridad legítima de la comunidad estatal.

"La aptitud efectiva de mandar generalmente es un super additium a un orden normativo que pretende existir en virtud del derecho.

"Forzar a otros a comportarse de conformidad con la voluntad de uno equivale a tener poder sobre ellos. Es fácil entender que el concepto de dominio implica el concepto de autoridad y de supraordinación o estratificación.

"Todos los mandatos, incluyendo las disposiciones y reglas jurídicas, se dice, proceden de superiores y se dirigen y obligan a inferiores. El término "superior" en este contexto "significa poder jurídico, toda vez que no se puede olvidar el hecho de que la significación de un mandato es aceptado como una norma válida".

De esta manera el dominio guarda una relación esencial con el sistema normativo. En cierto sentido, el dominio del Estado, como señala Kelsen, depende del hecho de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas que lo constituyen efectivamente regulen el comportamiento de los individuos.¹⁴

¹⁴ *Ibidem*. Pág. 1325.

En conclusión, es posible determinar fundadamente que el poder estatal no es sino la eficacia del orden jurídico del Estado.

a) POBLACIÓN.

En relación con el elemento población, el Maestro Serra Rojas nos explica:

"Una comunidad es un grupo social coherente unido por fuertes lazos de solidaridad, que exige una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de relación".¹⁵

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que:

La población es un conjunto de individuos que forman la sociedad humana, que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento población del Estado.¹⁶

b) TERRITORIO.

Según el referido Serra Rojas:

"La palabra territorio viene de *terra patrum*, la tierra de los antepasados. Por su parte el profesor Groppali asegura "que no deriva como se cree comúnmente de

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 270.

¹⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 50.

'terra', sino de *terro territo*, que significa espanto, atemorización".

"Algunas opiniones afirman que no podemos considerar al territorio como un elemento del Estado, como no podemos considerar el suelo que pisamos o los alimentos que ingerimos, como formando parte de nuestra propia personalidad.

"Hay una connotación política del territorio que es necesario determinar, pues no existe un Estado sin territorio. Una población nómada, puede tener un poder organizado, pero no es un Estado.

"Mas debemos ponernos de acuerdo en nuestra terminología. El territorio es fundamental para la concepción del Estado, mas no como un elemento o ingrediente del mismo. El aire es un factor indispensable de nuestra vida, mas no afirmamos que es un elemento del Estado, nos concretamos a establecer la relación la relación que se mantiene entre el territorio y el orden jurídico relativo.

"Los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras o desiertos ejercen una influencia determinante sobre la vida social, sobre todo, cuando el grupo se hace sedentario, permanece estable y se fija en un lugar determinado. Nos dice Burdeau: "El suelo es para el hombre un verdadero maestro de la vida; le impone leyes y orienta sus deseos."

"Jellinek nos dice que el Estado es aquel que posee una extensión territorial y dotado de un poder de mando originario.

"El territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento o como ha afirmado Kelsen no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado". Bajo otro punto de vista para Hermann Heller el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra".

Esto quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que "las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden tienen que ser aplicables únicamente en ese territorio y ejecutarse dentro de él".¹⁷

c) PODER PÚBLICO.

Normalmente se argumenta que el poder del Estado es un poder legítimo. Ahora bien, el poder se reclama legítimo únicamente si reposa en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidos.

El poder legítimo cambia si el sistema normativo por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada.

El fenómeno de la sustitución de la autoridad legítima es el que con más claridad muestra la significación normativa de la legitimación. Si el antiguo sistema

¹⁷ *Íbidem.* Págs. 271 y 272.

jurídico, sobre el cual los actos del poder legítimo descansaban, deja de ser eficaz, y un nuevo sistema normativo lo sustituye, las autoridades del antiguo régimen dejan de ser la autoridad legítima. Pero si los revolucionarios fallan y el orden normativo que ellos tratan de establecer nunca es eficaz, entonces sus actos no son interpretados como actos legítimos del poder, sino como actos ilícitos, de conformidad con el sistema normativo aún en vigor.

Una autoridad establecida, es la autoridad legítima, de iure si sus actos se conforman al sistema normativo de la comunidad.

El dominio es legítimo si, y sólo si, se produce de conformidad con el sistema normativo, esto es de conformidad a las normas jurídicas válidas. Ningún concepto de dominio (legítimo) puede ser definido en alguna forma que no sea en referencia a la facultad de mandar.

4.- FINES Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

Yo considero que el Estado es una organización o una comunidad organizada. Sin embargo, ipso facto, surge una pregunta: ¿Cómo se constituye esta organización? ¿En qué bases reposa la organización del Estado? La respuesta inmediata es: esta organización descansa en un sistema de reglas o normas, reglas o normas las cuales constituyen el aparato normativo del Estado. De hecho, el

Estado es considerado una organización precisamente porque es un orden que regula conducta humana.

Ningún conglomerado de personas podría existir duraderamente sin alguna forma de asociación, de comunicación y, de más o menos cooperación... de esta manera, surge el crudo comienzo del derecho y del gobierno, con el propósito de mantener un orden de este tipo... En tanto la vida social avanza, una regulación más definitiva y obligatoria fue requerida.

Los Estados primigenios surgieron y se mantuvieron únicamente cuando perfeccionaron su disciplina, al hacer inviolable la sanción de las tradiciones.

El culto de los ancestros, por ejemplo, fortaleció la organización patriarcal. La unidad tribal y las costumbres fueron garantizadas por actos de coerción; costumbres que determinan creencias comunes y organización común para todos? parientes, miembros de la tribu o ciudadanos. El hombre primitivo teme que "aprender" a obedecer reglas.

En el proceso de cambio de una mera agregación de personas a una comunidad organizada, el derecho juega un papel extraordinario. Por ello, "por muchos siglos, el derecho fue considerado requerimiento básico de la supervivencia y coexistencia humana... dando estructura y forma al edificio social".

Motivar el comportamiento humano no es tarea fácil. El comportamiento humano es un fenómeno que resulta de motivos tan persistentes (bioquímicos, ecológicos, etc.), que es muy difícil ya no suprimir, sino, simplemente, atenuar su función motivadora.

Para hacer que ciertos individuos se comporten de conformidad con el deseo o voluntad de otro, es necesario que este disponga de elementos enormemente persuasivos que permitan alterar el cuadro habitual de sus motivaciones.

El problema de la motivación del comportamiento se acentúa cuando se trata de provocar no un comportamiento de un individuo en particular, sino el comportamiento de un sinnúmero de individuos.

De ahí se sigue que el elemento persuasivo, el motivo, tiene que ser un elemento estándar cuya representación motive por igual o, al menos, de manera similar, a los miembros de una comunidad más o menos grande.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se nos explica:

"Al respecto observa Kelsen: en lo que a la organización de grupos se refiere, esencialmente sólo un método de provocación de conductas socialmente deseadas ha sido tomado en cuenta: la amenaza y la aplicación de un mal en caso de conducta contrario (la técnica del castigo).

Carneiro correctamente dice que un adecuado examen de la historia indica que únicamente una teoría coercitiva puede dar cuenta del surgimiento del Estado. La fuerza es el mecanismo por el cual la evolución política ha conducido al Estado".¹⁸

Acosta Romero, por su parte determina que:

"Para hacer frente a sus actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público, sector al que autores como James W. Landis, han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

"Es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

¹⁸ VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1326.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano, la burocracia.¹⁹

Respetando el punto de vista del Doctor Acosta Romero, considero que la burocracia precisamente es lo criticable de la Administración Pública, por su probada ineficiencia.

Para la Maestra Carolina Pérez Rodríguez, existen varias corrientes respecto a la definición de la Administración Pública y son las siguientes:

Concepción jurídica.

Concepción de productividad.

Concepción burocrática.

Concepción política.

Concepción psicológica.

Concepción integral.²⁰

Desde el punto de vista administrativo, el Estado se organiza bajo la denominación de Administración Pública

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 84.

²⁰ Autora citada por ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 85.

Federal, que a la luz del Diccionario Jurídico Mexicano se conceptúa de la siguiente forma:

“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.²¹

A decir del Doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y judicial), y su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos de

²¹ VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Tomo A-CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 107.

diversa índole: personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.²²

El Diccionario Jurídico citado, señala que históricamente, la administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.²³

Para Rafael I. Martínez Morales, la administración pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada *administración pública* (la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín: la administración de empresas. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es diferente. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma les son comunes, de ahí que las dos emplean expresiones como *organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección*, etc. La

²² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Op. Cit. Pág. 85.

²³ VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*. Op. Cit. Pág. 107

mayoría de los autores que se mencionan en este tema, para abreviar y evitar redundancias, utilizan solamente la expresión *ciencia de la administración*, pero en este caso de lo que se está hablando es de la disciplina de la administración pública. Por otra parte, es de hacer notar que los especialistas aún no se ponen de acuerdo de manera unánime en cuanto a si la administración es una ciencia o una técnica; por eso preferimos referirnos a ella con el término *disciplina*.²⁴

En el Diccionario Jurídico, al respecto leemos que:

"Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años «a.C.», existió un Manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas.

"Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

²⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. 5ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2004. Pág. 46

"Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.²⁵

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de

²⁵VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Op. Cit. Pág. 107.

administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.²⁶

La administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

²⁶ VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 108

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que:

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.

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

5.- FUNCIONES DEL ESTADO.

Íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer.

El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado.

Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

Función es la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio. Función significa cumplimiento de algo, de un deber.

Según Agustín Gordillo:

“El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones.

“De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

“Cuando la gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo abandona la idea de servicio público como explicación de todas las tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, surge una variedad de teorías para

conceptuar la actividad estatal en el orden administrativo.

“Las diversas teorías emplean distinta terminología, la cual muchas veces se contradice o pretende innovar, y en realidad, solamente está recurriendo a sinónimos para designar a una misma actividad.

“Tradicionalmente, se parte de la idea de la división de poderes, y se indica que a cada uno de ellos le corresponde efectuar una función (legislativa, administrativa o jurisdiccional).

Este planteamiento no resulta tan sencillo si tenemos en cuenta lo siguiente: por qué y para qué realizan esas funciones los poderes del estado, ¿existen diferencias entre los vocablos: fines, atribuciones, cometidos, funciones, competencia y facultades?, además, no todos los actos que realiza cada uno de los poderes corresponden a la función que se supone tienen asignada (por ejemplo, parte de las tareas del congreso de la unión no son de carácter legislativo)”.²⁷

Para Rafael I. Martínez Morales:

“Las funciones del estado se realizan, básicamente, a través de actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; a estos

²⁷ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Macchi. Buenos Argentina 1998. Pág. 54.

órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente.

"A esas tres funciones clásicas, algunos autores agregan la función constituyente, función gubernamental y función municipal.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del estado, suelen seguirse tres criterios: el orgánico, el formal y el material".²⁸

Según Roberto Elizondo:

"Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder.

"El criterio orgánico resulta insatisfactorio para explicar; por ejemplo, por qué el Congreso realiza actos administrativos, la Suprema Corte emite reglamentos y la administración pública dirime conflictos en algunas materias.

"Esto se explica porque la repartición de funciones entre los tres poderes no es tajante; en realidad, difícilmente lo podría ser; lo que existe es una asignación de competencias muy precisa a cada ente estatal.

²⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1996. Pág. 125.

“En el criterio formal, que atiende a la forma o al procedimiento para emitir al acto, tenemos que será:

Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado;

Administrativo, cuando se trate de emitir actos reglamentarios, condición o materiales, y

Jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia”.²⁹

Para el autor en cita:

“En cuanto a las funciones del Estado en el criterio material, con este punto de vista se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:

“Legislativo, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal;

“Administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados por órganos públicos, y

²⁹ ELIZONDO, Roberto. El acto de Gobierno. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Pág. 78.

"Jurisdiccional, cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.

"Estos criterios para clasificar actos de derecho público, según la función estatal a la que correspondan, son, como toda opinión en el estudio del orden jurídico, susceptibles de críticas, variantes e innovaciones.

"En cuanto al derecho positivo vigente en México, se pueden citar, entre otros, los siguientes casos en que los poderes de la unión realizan, materialmente, función distinta a la que les corresponde de manera primordial.

Será fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras".³⁰

Por lo que hace a la función jurisdiccional, constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada.

En efecto, en las relaciones entre particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe

³⁰ ELIZONDO, Roberto. Op. Cit. Pág. 80.

proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones.

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

- a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y
- b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

- a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén

atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen, entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Esta circunstancia es precisamente la que impone la adopción de dos puntos de vista diferentes para apreciar las funciones del Estado, pues la eficacia de éstas se regula a la vez por el criterio formal, o sea por el carácter

del órgano que las realiza, y por el material, o sea por el contenido mismo de la función.

Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, 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, y esta base de interpretación es, por sí sola, bastante para justificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones desde los dos puntos de vista a que nos hemos estado refiriendo.

Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho.

En efecto, el Estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, moviliza la fuerza pública, planifica, transporta mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o servicios de asistencia, está realizando simples actos materiales.

Por lo mismo, para poder apreciar la naturaleza intrínseca de los diversos actos que el Estado realiza, es indispensable partir del estudio de la teoría que se ha

venido elaborando en la doctrina, de los actos jurídicos y de los actos materiales.

El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

El acto jurídico se distingue del hecho jurídico y del acto material. El hecho jurídico está constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, entre otros, o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia respecto del acto jurídico de que ese efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad.

Así, por ejemplo, en el delito hay un hecho voluntario, pero la voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual ésta se origina al convertir a su autor en delincuente sujeto a la ley penal. Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes.

El acto material, por su parte, está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico.

En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos.

Así, el profesor de una escuela al dar su lección, el médico de la asistencia pública que cura un enfermo, no están ejecutando ni un acto ni un hecho jurídico: están realizando una manifestación de inteligencia o una habilidad manual que no trasciende al orden jurídico; están, por eso mismo, realizando un acto material. Se ha hecho en la doctrina una doble clasificación de los actos jurídicos: la que se basa sobre el efecto jurídico del acto y la que se funda en las modalidades que reviste la manifestación de la voluntad.

Estudiando en primer término la clasificación de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, es necesario antes que todo precisar en qué consiste el orden jurídico que se afecta por virtud de dichos actos.

El orden jurídico está constituido por el conjunto de situaciones también de carácter jurídico, que existen en un momento dado en un medio social determinado.

Las situaciones jurídicas, a su vez, están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones. Pueden estar constituidas por facultades y deberes que se aplican indistintamente a todos los individuos que se encuentran en igualdad de condiciones, o bien por derechos y

obligaciones, que sólo se aplican a un individuo determinado.

Así, por ejemplo, la situación jurídica de propietario es la misma, independientemente de quien sea el dueño de una cosa. Los derechos y obligaciones que tiene un propietario no varían de persona a persona. La situación jurídica del empleado público no se altera variando la persona encargada del empleo.

Por el contrario, la situación jurídica en que se encuentra el sentenciado por violación a una ley penal, es diversa para cada individuo.

Las obligaciones y derechos que nacen de un contrato, se concretan en cada caso, en cuanto a extensión y contenido, a determinadas personas.

De esta manera, las situaciones jurídicas se pueden separar en dos grupos: situaciones jurídicas generales y situaciones jurídicas individuales.

Los caracteres de las situaciones jurídicas generales, son los siguientes:

- a) En primer término, la situación jurídica general es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es decir, que al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos. Su carácter

abstracto impide que se le confunda con la situación que crea un acto en el que, aunque dirigido a una pluralidad de personas, pueden ser determinadas todas éstas.

- b) La situación jurídica general es permanente. Esto quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en que dicha situación consiste, no la hacen desaparecer, no la extinguen. Así la situación Jurídica del ciudadano con su derecho de voto, no se agota por la circunstancia de que éste se ejercite en una elección determinada. Por razón del mismo acto que crea esa situación jurídica, el ciudadano puede volver a votar en elecciones posteriores.
- c) En tercer lugar, la situación jurídica general es esencialmente modificable por la ley o reglamentos. Ningún individuo puede alegar el conjunto de facultades derivadas de la norma que crea la situación jurídica general constituya un derecho Irrevocable.

En la situación jurídica individual encontramos los caracteres contrarios a los que acaban de ser expuestos.

Así, en primer término, la situación jurídica individual es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen, sólo existen para una

persona determinada, con una extensión y contenido que varían de caso a caso.

El acto típico creador de situaciones jurídicas individuales, es el contrato. Los derechos y obligaciones que engendra no son aplicables a un número indeterminado e indeterminable de personas, sino exclusivamente a las contratantes.

El contenido y la extensión de los derechos y obligaciones se determina concretamente por la voluntad de las partes.

En segundo lugar, y en oposición al carácter de permanencia que tiene la situación jurídica general, la individual es temporal, es decir, que se extingue por el ejercicio de los derechos que otorga o por el cumplimiento de las obligaciones que impone.

Así, la situación jurídica que se origina a consecuencia de un contrato concluye cuando ambas partes han cumplido con las obligaciones que por virtud de él hubieren contraído.

De la misma manera que la situación jurídica general es modificable en cualquier tiempo por un acto de la misma naturaleza del que la ha creado, la situación jurídica individual no puede ser alterada o extinguida por un acto creador de situaciones jurídicas generales.

Por esta razón, los derechos y obligaciones de carácter individual nacidos a consecuencia de un contrato, no pueden ser modificados por una ley.

Pero es preciso tener en consideración que hay actos creadores de esas situaciones jurídicas individuales que, al mismo tiempo, son condición para que se apliquen, en un caso determinado, normas que crean si relaciones jurídicas generales.

Por ejemplo, el contrato de trabajo, en el que la situación individual se fija por las partes sólo respecto de algunos puntos, como son: objeto del trabajo, lugar en que ha de prestarse el mismo; pero en el que los demás, como son la duración diaria del trabajo, los descansos, responsabilidades, entre otras, se fijan imperativamente por la ley, siendo nulas las renunciaciones o modificaciones que las partes convengan.

Como otro ejemplo puede citarse un contrato ordinario de préstamo, en el que el derecho de exigir la devolución del préstamo, el pago de los intereses estipulados, constituyen facultades para el acreedor, cada una de las cuales se analiza en una situación jurídica individual; pero además de ellas hay ciertas facultades para el mismo acreedor, como son: el derecho de demandar al deudor, en caso de incumplimiento, en una vía procesal determinada, y el de retener bienes del deudor: derechos éstos que no nacen del contrato, sino

que provienen de *la* ley y que, por lo mismo, constituyen situaciones jurídicas generales.

Pues bien, esto demuestra que en cada caso hay necesidad de examinar la naturaleza de las diversas situaciones que se originan a consecuencia de un acto jurídico para poder determinar la clase del acto que puede variarlas o extinguirlas.

En los casos que antes dejamos citados, la ley no podrá variar el objeto del trabajo, el lugar en que se ha de prestar; el derecho del mutuante de exigir la devolución del capital prestado o el derecho al cobro de los intereses; pero sí podrán modificarse por disposiciones legales posteriores los derechos de los contratantes respecto a la duración de la jornada de trabajo, a los descansos, a las responsabilidades, a la vía o forma de juicio que haya de seguirse, porque en todos estos casos no hay ataque a los derechos que puedan considerarse como formando parte del patrimonio de los intervinientes.

Determinados los caracteres del orden jurídico y de las situaciones que lo integran, es ya posible pasar al estudio de la clasificación de los actos jurídicos por razón del efecto que producen.

Gabino Fraga explica:

“Desde este punto de vista, la doctrina ha agrupado a los actos jurídicos en las siguientes categorías:

A.- En primer lugar, y siendo las situaciones jurídicas generales una parte del ordenamiento jurídico existente, se encuentran los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general. Estos actos constituyen, dentro de la terminología jurídica tradicional, el llamado derecho objetivo o simplemente el derecho, pues el tipo de esta categoría de actos es la ley. Duguit llama a estos actos "actos-regla", dando a entender con esta designación que ellos constituyen normas de carácter general y abstracto. Jeze los designa simplemente "actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios".

B.- En segundo lugar, y en relación con la otra situación que integra el orden jurídico, aparece el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual. Como ejemplo de esta segunda categoría de actos jurídicos, se señala en primer lugar el contrato, ya que en él la determinación de las personas que se obligan, el objeto de la obligación, la extensión de ésta, etc., se fijan por mutuo acuerdo de las partes y siempre de una manera concreta. El principio de que la voluntad de las partes es la suprema ley en los contratos significa precisamente que todos los elementos que en ellos concurren se determinan por las intervinientes. El acto del Poder público que fija la responsabilidad fiscal de un contribuyente o que aplica una sanción por infracción de la ley, constituyen actos creadores de situaciones jurídicas individuales. Duguit y Bonnard dan a esta categoría de actos jurídicos la denominación de "actos

subjetivos", haciendo así referencia a la situación de derecho subjetivo que engendran en oposición a la de derecho objetivo producida por el "acto-regla". Jeze por su parte, los denomina simplemente "actos creadores de situación jurídica individual: actos unilaterales o contractuales".

C.- Existe un tercer grupo de actos, cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular.³¹

Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario. Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general.

Así, por ejemplo, la situación de hijo adoptivo o de casado no se aplica de pleno derecho a todos los individuos; se requiere, para el primer caso, el acto de adopción, y para el segundo, el acto del matrimonio.

De igual manera, la situación jurídica de Presidente de la República, no se aplica indistintamente a todos los individuos, sino que es necesario el acto de elección para que pueda tener lugar esa aplicación.

³¹ FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 39ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Págs. 33 y 34..

Esos actos necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual, se designan con el nombre de "actos-condición", significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de la norma general.

Continuando con Gabino Fraga, el autor explica que:

"De los autores que hemos venido citando, Jeze y Bonnard admiten una cuarta categoría de actos jurídicos: los actos jurisdiccionales. Para Jeze, el acto jurisdiccional "es la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar (constatar) una situación jurídica (general o individual), o hechos, con fuerza de verdad legal".

Para Bonnard, el mundo del derecho nos es conocido por sus fenómenos. Estos fenómenos aparecen constituidos por hechos de estructura, de formación, de realización y de contención (contestación) del derecho. Las reglas de derecho, las situaciones jurídicas y los derechos subjetivos constituyen la estructura del derecho, son los fenómenos jurídicos del derecho bajo su aspecto estático".³²

Los actos jurídicos y los actos materiales constituyen los fenómenos de formación y de realización del derecho: forman el aspecto dinámico de éste. Finalmente, el fenómeno contencioso, la situación contenciosa resulta de

³² Idem. Págs. 34 y 35.

un incidente que puede producirse en el curso de la formación y de la realización del orden jurídico. El fenómeno contencioso es un fenómeno anormal.

Pero al presentarse exige una operación jurídica destinada a hacerlo desaparecer y a restablecer en la vida jurídica la paz que ha sido comprometida por su manifestación.

Esa operación jurídica especial, distinta de las de formación y realización del derecho, constituye el acto jurisdiccional.

Aparte de la clasificación que acabamos de exponer de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, existe, según antes se dijo, la que los divide de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad.

Puede un acto jurídico constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias. En el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo, el acto jurídico plurilateral.

Ahora bien, contra lo que se sostuvo mucho tiempo por la doctrina del derecho civil, la doctrina del derecho público, que ha concluido por influir a aquélla, sostiene que no siempre que hay concurso de voluntades produciendo efectos jurídicos, existe el contrato.

Se ha observado que el concurso de voluntades de las dos Cámaras que forman el Congreso y la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, no da lugar a un contrato, sino a otro acto jurídico: la ley; que el voto acorde de los magistrados de un tribunal colegiado en un asunto de su competencia, es un acuerdo de voluntades que no forma un contrato, sino un acto jurídico diferente: la resolución judicial; que el nombramiento de un empleado público no constituye tampoco un contrato, sino un acto administrativo de naturaleza especial.

Ha sido, por lo mismo, indispensable admitir varias categorías de actos plurilaterales y fijar los elementos que los caracterizan, distinguiéndolos del acto contractual, que sólo forma una especie dentro del género de estos actos plurilaterales:

a) Puede suceder que las diversas voluntades que concurren tengan una situación igual una enfrente de la otra; pero que el objeto y finalidad de cada una de ellas sea diferente. En este caso las manifestaciones de voluntad se encuentran en una recíproca interdependencia y sus autores tienen, uno enfrente de otro, una situación personal que les da a cada uno de ellos el carácter de parte. El acto a que nos venimos refiriendo es el acto contractual.

Así tomando por ejemplo el contrato de venta, encontramos que la manifestación de voluntad del vendedor tiene por objeto crear la obligación de

transmitir la propiedad, y por finalidad la obtención del precio que el comprador se obliga a pagarle y, recíprocamente, la manifestación de voluntad de dicho comprador tiene por objeto obligarse a pagar el precio y por fin adquirir la propiedad de la cosa.

Se ve en este ejemplo, que puede repetirse para los demás contratos, cómo las voluntades que concurren se ligan indisolublemente; condicionándose en forma recíproca, y cómo sus autores tienen situación contraria, pero en estrecha y mutua dependencia.

b) Puede presentarse otro caso en el que las voluntades que concurren a la formación del acto tengan el mismo objeto y la misma finalidad. Entonces, en vez de voluntades contrarias que recíprocamente se condicionen, se encuentran varias voluntades paralelas persiguiendo un mismo resultado.

Sus autores no tienen una situación de partes, como en el acto contractual, unos enfrente de otros; entre ellos existe un vínculo de colaboración.

El acto que en ese caso se produce es claramente diverso del acto contractual. La doctrina le ha llamado acto colectivo o acto complejo.

La eficacia de cada una de las voluntades concurrentes respecto a la producción del efecto del acto, puede ser igualo desigual.

Así, por ejemplo, la aprobación por cada una de las dos Cámaras del texto de una disposición general, es igualmente necesaria e igualmente eficaz para dar a esa disposición el carácter de ley.

6.- FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y MARCO JURÍDICO.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García en su obra Derecho Administrativo Constitucional explica:

“Hemos considerado importante incluir el tema de la organización económica del Estado en la presente obra por considerarlo de relevancia dadas las condiciones económicas, políticas y sociales de nuestro país, así como la repercusión que tiene el fenómeno de la globalización en el entorno nacional.

“El Estado tiene la rectoría económica de nuestro país.

La planeación económica se encuentra regulada en términos generales en la Constitución General de la República...”³³

En el artículo 25 del mismo ordenamiento se establece:

“Artículo 25

³³ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. México Distrito Federal 2004. Pág. 486.

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el

Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones

para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, nos amplía lo señalado en este numeral:

“Toda la legislación de contenido económico es, de cierta forma, rectora de la vida económica, el artículo 25 tiene una declaración de política económica del estado mexicano. Se refiere a tres puntos concretos:

La rectoría económica;

“Los sectores productivos, cuya existencia y actuación quedan garantizados, y

“Las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público).

“En materia de *rectoría económica* se establece que el desarrollo nacional implica, por parte del estado, lo siguiente:

“**DEFINIR** actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;

“**FUNDAMENTAR** unificadamente las acciones estatales en este renglón; las medidas de interés público;

"PROTEGER los recursos productivos; proteger al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas;

"FOMENTAR al sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo, y

"COORDINARSE para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios.

Sectores productivos. Se garantiza la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa particular), social y público (empresas estatales y paraestatales). Se prevén, como sectores productivos, a otras formas que surjan o coexistan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, empresas sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajadores y "todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Esta última expresión del constituyente no podía ser más ambigua, porque en ella cabrían casi todas las sociedades mercantiles (las que ya están, lógicamente, en el sector privado); probablemente quiso referirse a sociedades y asociaciones civiles, e instituciones de asistencia privada.

Áreas económicas. Se puede interpretar que existen tres:

"ESTRATÉGICA: reservada al estado, e incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos,

radiotelegrafía, emisión de billetes, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad y lo que señale mediante ley el congreso federal;

“PRIORITARIA: reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; y

LIBRE: incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares, que quedan sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del estado”.³⁴

7.- CONCEPTO DE SOBERANÍA.

Normalmente se afirma que el Estado es una entidad política autónoma y que posee una característica específica sin la cual es privada de su carácter de Estado: la soberanía.

Es fácil observar que esta autonomía tiene un carácter normativo y puede ser descrita de la manera siguiente:

Una comunidad política es independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior

³⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos. 3ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2003. Págs. 197 a 199.

La soberanía es así la característica distintiva de una comunidad política independiente, del Estado. Esta se presenta cuando la instancia creadora del derecho no recibe su autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad. Cuando este "superior común" es la instancia suprema, dicha comunidad es un Estado, una comunidad jurídica independiente.

Una determinada sociedad, por tanto, no es un Estado, una organización política independiente, salvo que la generalidad de sus miembros se encuentren en un hábito de obediencia a un superior común determinado. Los individuos cuya acción es considerada como actos del Estado, son los superiores, los órganos del Estado, los gobernantes legítimos.

8.- CONCEPTO DE DEMOCRACIA.

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes. Pero, es bastante difícil determinar el contenido de la democracia; en efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio: todo régimen se autocalifica como democracia.

Dicho de otro modo, al parecer la democracia no tiene enemigos, sino que suscita adeptos fervorosos en

todo el planeta; así es como, hoy en día, tenemos la democracia liberal u occidental y sus matices, la socialista de la Europa del Este y sus variantes, la popular de Asia, la folklórica africana, bastante sui generis, y la inevitable "democracia militar" que surge, arraiga y prospera en muchos puntos del globo.

Si en la terminología de fines del siglo XX, la democracia se ve afligida por innumerables adjetivos, es que, como las monedas, padece de inflación y está en peligro de perder su valor, pues no todos sus especímenes son de buena ley: la hay cristiana, tribal, industrial, marxista, política, social, conservadora, económica, autoritaria, sindical, etc.

Un régimen democrático de tipo occidental es aquel que realmente asegura a la persona sus garantías individuales, le proporciona un mínimo de seguridad económica, y no concentra el poder en una persona o en un grupo, sino que consagra el principio de la elección popular, de la separación de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, así como el del pluralismo ideológico. De ahí que el régimen democrático es incompatible con las formas de gobierno aristocrático y autocrático.

Hoy en día, los rasgos esenciales de la democracia liberal (también calificada como clásica, occidental, política, y, desde el punto de vista marxista, como "burguesa") -indirecta, semidirecta y, excepcionalmente, directa- son los siguientes:

- 1) elección de los gobernantes por los gobernados;
- 2) separación o colaboración de poderes;
- 3) garantía de los derechos individuales y de las libertades fundamentales;
- 4) pluripartidismo;
- 5) aparición, después de la Primera Guerra Mundial, de los derechos sociales, y de los derechos económicos después de la Segunda.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL ESTADO DE DERECHO.

1.- CONCEPTO AMPLIO DEL ESTADO DE DERECHO.

El Maestro Jesús Reyes Heróles nos explica que por Estado de Derecho se entiende básicamente aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, predominando en consecuencia la regulación y control del poder y de su actividad por el Derecho.

En este sentido, continúa explicando el Maestro, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como ocurriría con el Estado policía cuya característica consiste en otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración, para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar.³⁵

Hans Kelsen manifiesta que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico, el cual ha alcanzado cierto grado de centralización, por ello todo Estado no sujeto a Derecho es impensable, en virtud de que sólo existe en actos realizados por hombres y en virtud de estar determinados éstos actos por normas

³⁵ Cfr. REYES HEROLES, Jesús. Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México Distrito Federal 1947. Págs. 76 y 77.

jurídicas, el Estado adquiere caracteres de persona moral.³⁶

En nuestra opinión, la organización estatal debe basarse en una estructura jurídica, y logrará el Estado de Derecho, a partir del momento en que los integrantes de la comunidad se sometan a las normas legales, creadas para el efecto de regular la convivencia entre los individuos.

2.- EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO.

Según el profesor J. Jesús Orozco Enríquez, aún cuando existen antecedentes poco claros sobre la idea de Estado de Derecho, entre los griegos y romanos, se debe considerar que es el alemán Roberto Von Mohl, el primero en utilizar tal expresión en su sentido moderno durante el tercer decenio del siglo XIX.

Como resultado de la influencia del constitucionalismo liberal burgués, la expresión "Estado de Derecho" adquirió una connotación técnica y se identificó con un ideal político específico, utilizándose para designar cierto tipo de Estado que se estimaba, satisfacía las exigencias de democracia y seguridad jurídica.

³⁶ Cfr. KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979. Págs. 314 y 315.

La ilustración francesa y el ideario del constituyente norteamericano se encargarían de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés, es decir, supremacía del derecho, limitación y racionalización del poder, división de poderes y protección judicial de los derechos y libertades fundamentales.³⁷

3.- EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO.

Gran parte del constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo altamente influido por el ideal liberal burgués del Estado de Derecho, sistema en el cual la distribución y control del ejercicio de poder entre varios detentadores era su característica principal, así como la supremacía de la constitución que habría de ser escrita y rígida, estableciendo competencias de los diversos órganos titulares del poder estatal, el sometimiento de la administración estatal a la ley, la cual debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, trayendo consigo la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales.

Todo lo anterior debía traer consigo la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes, con el fin de conseguir la regularidad de los actos estatales, con las propias normas jurídicas, así como aquellas medidas encaminadas a la limitación y

³⁷ Cfr. OROZCO ENRIQUEZ, Jesús. Teoría del Estado. Edición del autor. México Distrito Federal 1970. Págs. 48 y 49.

racionalización del poder, sobre todo a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.³⁸

Lo antes señalado, se plasmó en la Constitución de 1857, que a decir de los estudiosos de nuestro derecho constitucional, ha sido la que ha conjuntado a los hombres mejor preparados de esa época, de tal manera que varios de los principios ahí establecidos tuvieron vigencia igualmente en la Constitución que actualmente nos rige.

4.- EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

A principios del siglo XX, la idea del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado Estado Social de Derecho, cuyo objeto es adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

El concepto de Estado Social, pretende superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales.

El Estado Social de Derecho, se caracteriza por su creciente participación en las actividades económicas,

³⁸ Ibidem. Pág. 50

sociales, políticas y culturales, en la cual existe un ejecutivo fuerte pero controlado para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de justicia social.

El Estado Social de Derecho, conserva las características del Estado de Derecho, concretamente la sujeción de los órganos estatales al Derecho y el que las leyes emanen de un órgano popular representativo. La distribución y control del ejercicio del poder político, la legalidad de la administración y un control judicial suficiente, igualmente la garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Sin lugar a dudas, las instituciones ya apuntadas requieren ligeras modificaciones, a efecto de dar cumplimiento a los objetivos económico-sociales del estado Social de Derecho, por ello, para poder afirmar que estamos en presencia de un Estado Social de Derecho, se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de derecho.³⁹

La positivización del Estado Social de Derecho, surgió de manera incipiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, iniciándose la etapa de lo que se ha calificado como Constitucionalismo social,

³⁹ Cfr. SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. El sistema de la Constitución mexicana. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. 2ª. Edición. Págs. 53 y 54.

la cual fue continuada en la primera postguerra por la Constitución alemana de Weimar, expedida en 1919 para lograr después el "new deal" norteamericano y después de la segunda guerra mundial se impone en gran parte de los países desarrollados occidentales.⁴⁰

Debemos destacar que si bien es cierto, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consagró diversos derechos sociales, en realidad no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, ya que en la época en la cual se redactó, representaba más bien una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera postguerra, además de que la propia situación económico-social del país se caracteriza por una población predominantemente agrícola y una débil industrialización.

Debemos concluir que es evidente la transformación e industrialización de nuestro país, lo cual ha traído igualmente un cambio en las disposiciones referentes al Estado Social de derecho, las cuales son más acordes con el texto constitucional, sin embargo lo ideal será que la producción de normas jurídicas se desarrolle paralelamente con una aplicación práctica y real de las normas de referencia.

⁴⁰ Cfr. TAMAYO SALMORÁN, Rolando. Introducción al estudio de la Constitución. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979. Pág. 26.

Lo antes establecido, se fundamenta en el hecho de que a nivel federal en el sexenio 1988-1994, el Estado Social de derecho, se pretendió hacer realidad mediante el establecimiento y creación de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual sirvió para lanzar a la candidatura presidencial al titular del ramo, en virtud de que la obra social en dicha etapa fue muy importante, sin embargo, a la fecha, tal parece que las funciones de dicha dependencia han dejado de ser trascendentes, como si el estado Social de Derecho y la justicia social fueran una moda sexenal y no una preocupación eterna del ejecutivo federal.

El Estado de Derecho, como ya se explicó es aquél que se apega a las disposiciones jurídicas existentes, y es expositivo, hasta cierto punto estático; en tanto, el Estado Social de Derecho es más dinámico en virtud de que su aspiración de conseguir la justicia social, lo lleva a que tomen vida aquellos postulados eminentemente teóricos del denominado Estado de Derecho.

Resulta muy común escuchar el comentario referente a la necesidad de seguir conservando el Estado de Derecho, o bien que determinada actitud de la población o de un sector de ésta va en contra de lo que conocemos como el Estado de Derecho, y son fácilmente entendibles tales afirmaciones, porque toda conducta que vaya fuera de los cauces legales, en definitiva si atenta contra el Estado de Derecho.

Asimismo, sostenemos que el estado de derecho se rige por el Principio de Legalidad, el cual consiste en lo siguiente:

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que el Principio de Legalidad establece y determina que todo acto de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por el Derecho en vigor, tal principio demanda la sujeción de todos los órganos estatales al Derecho, entendiéndose esto en virtud de que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ese sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de derecho en sentido técnico.⁴¹

Continúa el autor explicando que el Principio de Legalidad se encuentra consagrado como Derecho fundamental en el orden jurídico mexicano, en los artículos 103 y 107 de nuestra máxima ley; sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del debido proceso legal, contemplada por la enmienda V y, posteriormente la XIV, sec. 1, de la Constitución de los

⁴¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. 30ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Págs. 166 y 167.

Estados Unidos de Norte América, con cierta influencia también de la antigua audiencia judicial hispánica.⁴²

El Principio de Legalidad se refiere a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, situación que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.

Hans Kelsen afirma que no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales o en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la garantía o regularidad e las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre reglamento y ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.⁴³

En nuestra opinión, los artículos 14 y 16 constitucionales, proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado mexicano, por lo cual el principio de legalidad en ellos contenido, representa una de las instituciones más relevantes y amplia de nuestro régimen de Derecho.

⁴² Ibidem. Pág. 169.

⁴³ Cfr. KELSEN, Hans. Op. Cit. Págs. 473 y 474.

El artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

A decir del profesor Ulises Schmill, el referido párrafo se refiere a la fórmula anglo-americana del debido proceso legal, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, conteniendo cuatro derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales a que se refiere el citado maestro son:

1. El de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna, sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional.
2. Que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos.
3. Que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento, y
4. Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o

circunstancia que hubiera dado motivo al juicio.⁴⁴

El primer párrafo del artículo 16 constitucional prevé lo siguiente:

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

Como se puede observar, en tanto que el artículo 14 constitucional regula los requisitos generales que deben satisfacer las sanciones o actos de privación, el artículo 16 establece las características, condiciones, y requisitos que deben tener los actos de autoridad, mismos que deben seguir los procedimientos encaminados a imponer aquellas; los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total, lo cual trae consigo la conservación del estado de Derecho.

De acuerdo al Principio de Legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, es posible establecer los siguientes derechos referentes a la seguridad jurídica:

1.- El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con

⁴⁴ Cfr. SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Op. Cit. Pág. 60.

facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo.

2.- El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; del cual deriva el principio de que los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente le permita la ley.

3.- El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito.

4.- El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.⁴⁵

Es pertinente resaltar como aspecto del principio de Legalidad y del Estado de derecho, la facultad o derecho que tiene todo ciudadano a exigir la exacta aplicación de la ley, previsto por los párrafos tercero y cuarto del referido artículo 14 constitucional.

El tercer párrafo del mencionado numeral, establece el conocido principio *nullum crimen, nulla poena, sine lege*, al prohibir que se imponga por simple analogía, y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté

⁴⁵ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos Sobre el Derecho de Amparo. 2ª. Edición 1999. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1964. Págs. 110 y 111.

decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

El cuarto y último párrafo del aludido artículo, prescribe que en los juicios civiles, la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra de la ley o atendiendo a la interpretación jurídica de la misma, y, en caso de que no haya una norma penal aplicable, debe fundarse en los principios generales del Derecho.

Evidentemente ya estamos en aptitud de determinar que la base constitucional de lo que conocemos como el Estado de Derecho, la encontramos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales sirven de base para una serie de resoluciones, sin importar la naturaleza jurídica de los procedimientos, basta recordar que cuando el agente del Ministerio Público lleva a cabo el ejercicio de la acción penal, señala, entre otros fundamentos, que se han satisfecho los extremos de los numerales en comento; a mayor abundamiento, cuando se interpone el Amparo, se establecen como artículos base de dicho juicio, el 103 y 107 de nuestra máxima ley, sin embargo en el contenido del escrito inicial del juicio de garantías siempre se hace referencia a los ya mencionados artículos 14 y 16 del referido ordenamiento jurídico.

Lo antes expresado quiere decir que el Estado de Derecho se puede definir como la situación que vive un país, cuando en él se respetan en esencia las normas jurídicas que han sido creadas para que los hombres que

habitan un territorio determinado, se desarrollen en un clima de seguridad jurídica, porque se respeta la legalidad que genera la observancia de los numerales referidos por nuestra Constitución Política.

Igualmente, la noción de Estado Social de Derecho trae implícita la idea de justicia social; noción de la cual hablaremos a continuación.

Por justicia social se entiende el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, considerando el punto de vista de los derechos de la sociedad y el punto de vista de los derechos de los individuos, esencialmente la justicia social se opone a la justicia particular o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

Rafael Preciado Hernández, afirma que además de la justicia legal, distributiva y conmutativa, existe una nueva especie, la cual se conoce como justicia social, y para dichos autores la justicia social tiene como objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua; los poseedores de ella son los sujetos pasivos de la relación, los indigentes son los sujetos activos, o sea, quienes tienen el derecho de exigir el reparto.

Los referidos estudiosos parten de la concepción que la sociedad está dividida en dos clases, los capitalistas, quienes tienen los medios de producción, y los proletarios que solo cuentan con su trabajo; la justicia social es, en

este esquema, el criterio conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar el antagonismo entre capitalistas y trabajadores.

La justicia social, afirman los citados estudiosos de la filosofía del Derecho, se distingue de la justicia distributiva y de la justicia legal por las relaciones y por sus objetos formal y específico.

La justicia distributiva y la justicia legal, tienen como sujetos relacionados a los individuos y a la sociedad, mientras que la justicia social contempla las relaciones entre poseedores (capitalistas) e indigentes (trabajadores).

La justicia distributiva tiene como objeto material el bien común distribuible, y como objeto formal, el derecho de los ciudadanos; la justicia legal tiene como objeto material los bienes de los particulares, y como objeto formal el derecho de la sociedad; mientras que la justicia social tiene como objeto material la riqueza superflua y como objeto formal el derecho de los indigentes.⁴⁶

Por su parte, Antonio Gómez Robledo considera que, en realidad, es superfluo hablar de una cuarta clase de justicia, en virtud de que ésta define lo que a cada quien le corresponde en sus relaciones con otras personas o la comunidad, y habrá tantas clases de justicia como clases

⁴⁶ Cfr. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México Distrito Federal 1967. Págs. 80 y 81.

de relaciones, y en una sociedad pueden darse sólo tres tipos de relaciones: del individuo con la comunidad; de la comunidad con los individuos; o de los individuos entre sí.

Los grupos intermedios que componen la sociedad o se relacionan entre sí como individuos, o se relacionan con la sociedad como un individuo con el todo, no dan lugar ellos a un nuevo tipo de relaciones ni a un nuevo tipo de justicia.⁴⁷

Por nuestra parte, consideramos que tradicionalmente la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad se rige por tres tipos de justicia; la distributiva, porque ella prescribe lo que cada individuo puede exigir del bien común repartible; la justicia legal, por ordenar las cargas con que cada quien debe contribuir para conseguir el bien común; y la justicia conmutativa, la cual rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, por ejemplo, en las relaciones contractuales se atiende al criterio de trato igual a los iguales; por último, sostenemos que la justicia social se sitúa entre la justicia legal y la justicia distributiva, surgiendo como una subdivisión entre ambas especies.

5.- ESTRUCTURA DEL PODER Y CONTROL SOCIAL.

⁴⁷ Cfr. GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la justicia. Fondo de Cultura Económica. México 1973. Págs. 26 y 27.

Según el Doctor Eugenio Raúl Zaffaroni, en todos los grupos sociales existe la tendencia a la integración de conglomerados que se unen o distancian, básicamente en función de intereses comunes que a su vez se jerarquizan.

Al equilibrarse las fuerzas y los intereses entre los diversos grupos y reconocerse las jerarquías, se conforma y generaliza la estructura de poder del grupo social, lo que es un fenómeno político natural de todas las sociedades del mundo, independientemente de las características que identifiquen esa misma estructura. Lo cierto es que en todas las sociedades del mundo existen grupos dominantes y grupos dominados, que son cambiantes, pero siempre se presentan.⁴⁸

Asimismo, se observa que en todas las sociedades, de todos los tiempos, que el grupo del poder, en su interés por mantenerse determina sus objetivos, fines y métodos, y en función de ello, intenta establecer las formas de control social que estima más adecuadas y eficaces para conseguir sus fines y objetivos, y en este proceso se observan las características de esa estructura de poder.

Lo anterior se explica por el *Ius Puniendi*, entendido como la facultad del Estado, para crear todas aquellas disposiciones, tendientes a sancionar el delito y a

⁴⁸ Autor citado por MALO CAMACHO, Gustavo, Derecho mexicano, 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Pág. 21.

imponer, en consecuencia las penas y medidas de seguridad que son aplicables a cada caso concreto.

6.- SISTEMA PENAL Y CONTROL SOCIAL.

Al margen de la estructura de poder y sus características, invariablemente se manifiesta en todo grupo social una cierta forma de control, que, por lo demás, es también indispensable para mantener el orden social dentro del grupo en el cual se manifiesta.

El control social puede ser considerado como institucionalizado o difuso.

El control social institucionalizado, es el que aparece integrado e incorporado dentro de la estructura de gobierno, en alguna de las diversas instituciones que la conforman, integradas dentro de la estructura del poder establecido.

El control social difuso, se estructura por las diversas formas de control, que existiendo y manifestándose en la sociedad, no aparecen directamente integradas como parte de la estructura gubernamental.

El sistema penal es la forma más visible y clara del sistema de control social institucionalizado, el cual se manifiesta a través de las instituciones expresamente establecidas al efecto, y que, básicamente aparece conformada con la policía, el Ministerio Público, los

Tribunales, las instituciones penitenciarias y otras de ejecución.

Además, se pueden integrar en el sistema de la justicia penal, los gobernados, cuya presencia y participación es decisiva en la dinámica del sistema; también el poder legislativo, el cual como órgano generador de la ley, es la base de función del propio sistema.

"El sistema de justicia, así conformado, debe responder a las características de la estructura del poder constitucionalmente integrado en el Estado de derecho conformando lo que con frecuencia se conoce y reconoce como el Ius Puniendi del Estado mexicano o potestad punitiva del mismo".⁴⁹

7.- LA SOCIEDAD Y EL SISTEMA PENAL.

La sociedad puede definirse como la unión moral de seres pensantes, por un acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin querido y conocido por todos.⁵⁰

La sociedad es unión moral, porque requiere del acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguir un fin común.

⁴⁹ MALO CAMACHO, Gustavo. Op. Cit. Pág. 23.

⁵⁰ Cfr. GUZMÁN VALDIVIA, Isaac. El conocimiento de lo social. Editorial Jus. México Distrito Federal 1967. Pág. 141.

El fin puede ser de muy diversa naturaleza, mercantil, política, cultural, educativa, recreativa, pero, en todo caso, se exige para la existencia de la sociedad que se dé el consentimiento de alcanzar entre todos los socios ese fin.

Hay fines que no son indispensables al ser humano y otros que si lo son, por ello se pueden distinguir algunas sociedades cuya existencia es necesaria, son sociedades naturales, por ejemplo, la familia y sociedades creadas por la voluntad de los hombres, se entienden como artificiales, entre ellas destacan las sociedades mercantiles.

Independientemente de las consideraciones anteriores, el hombre, como ente racional, tiene posibilidad de plantearse fines y realizar lo necesario para conseguirlos, para ello aprovecha su experiencia y conocimiento acerca de los procesos sociales, en base a la conciencia de si mismo.

El hombre es un ser de relación, un ente de convivencia; todo lo que se refiere al hombre ha de plantearse dentro de un ámbito de diálogo y dialéctico, porque su mundo es dinámico y de permanente cambio.

El sistema penal existe, porque sólo en función del hombre y de su naturaleza de relación, el conjunto de normas penales y disposiciones organizativas, deben ser

dirigidas hacia la conservación de la paz social y hacia el respeto al Estado de derecho.

CAPÍTULO TERCERO.

PLANEACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

1.- CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE JUSTICIA.

Jorge Adame Goddard, al explicarnos lo referente a la idea y significado de justicia, nos dice:

"Generalmente es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano, justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Ésta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Éste discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia o prudencia de lo justo, que es una virtud propia del entendimiento. A veces suele llamarse justicia a la virtud intelectual de discernir entre lo que es suyo de cada quien."⁵¹

El Maestro Eduardo García Máynez, sigue la idea aristotélica de que la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales y tratamiento desigual a los desiguales. Reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que, por justicia, todos tendrían derechos iguales en tanto a seres humanos. Pero admite que hay además múltiples elementos que distinguen a unos hombres de otros, y desde este punto

⁵¹ ADAME GODDARD, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo i-o. México Distrito Federal 1996. Pág. 1904.

de vista, corresponden a los hombres tratamientos desiguales.⁵²

El Maestro García Máynez, señala:

"Hay un fundamento ontológico, objetivo, del *summ* de cada persona. En efecto, puede afirmarse que es suyo de cada persona humana su cuerpo y su espíritu, y todas sus potencias y facultades; y suyos también son los actos que realiza con conocimiento de causa y voluntad libre. De ésta afirmación, pueden desprenderse otros dos criterios que ayudan a determinar lo suyo de cada quien: el principio de imputabilidad, según el cual el acto y sus consecuencias deben imputarse a su autor, y el principio de responsabilidad que indica que el autor debe responder del acto y de sus consecuencias. De éstos principios pueden colegirse otros más: que el culpable ha de ser condenado, que el inocente ha de ser absuelto y que quien sufre un daño tiene derecho a una reparación. Lo importante es constatar que la inteligencia humana es capaz de discernir entre lo justo y lo injusto de manera objetiva con independencia de las influencias del poder público o de cualquier otra prepotencia. Negar ésta capacidad, es negar el Derecho como ciencia y significa negar la posibilidad de la convivencia racional y armónica, afirmando el predominio del más fuerte.⁵³

⁵² Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. 11ª. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Págs. 465 y 466.

⁵³ *Ibidem*. Pág. 467.

2.- LA PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

Ambas actividades son llevadas a cabo por el Estado y, a través de los órganos creados para tal efecto, los cuales forman parte del Poder Ejecutivo, el cual según Ovalle Favela, puede explicarse de la siguiente manera:

“Es el conjunto de órganos de los estados que tienen a su cargo, regularmente, el ejercicio de la función jurisdiccional en los asuntos que son de competencia local, concurrente o auxiliar.

“El sistema federal adoptado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supone la existencia de una doble organización jurisdiccional: la federal, concentrada prevalentemente en el Poder Judicial federal y la de cada uno de los 31 estados de la Federación, reunida en un Poder Judicial para cada una de dichas entidades federativas. Con nivel y funciones similares a los de éstos últimos poderes, también existe un Poder Judicial para el Distrito Federal.

El Poder Judicial de cada estado ejerce su jurisdicción sobre asuntos y conflictos en los que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, como es el caso de las leyes civiles y penales. A ésta clase de litigios y negocios los podemos denominar genéricamente, locales o estatales.”⁵⁴

⁵⁴ OVALLE FAVELA, José. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo p-z. México Distrito Federal 1996. Pág. 2440.

Según mi concepto, debemos entender que la Procuración de Justicia, se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo y la Administración se encuentra a cargo del Poder Judicial.

3.- CONCEPTOS DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

A decir del Maestro Héctor Fix Zamudio:

“Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que también efectúan funciones jurisdiccionales. Éste es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.”⁵⁵

4.- CONCEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Los poderes judiciales estatales deben funcionar dentro del contexto establecido por la Constitución, especialmente el sistema federal, el principio de la división de poderes y el régimen de distribución de

⁵⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo a-ch. México Distrito Federal 1996. Pág. 104.

competencias entre los poderes estatales y federales. Sin embargo, el texto original de la constitución no contuvo disposiciones específicas que establecieran las bases mínimas conforme a las cuales debían establecerse los tribunales estatales.

Si bien todas las constituciones estatales recogen el principio de la división de poderes, la gran mayoría de ellas previenen que el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales Superiores o Supremos debe ser hecho por el Gobernador del estado, con la aprobación del Congreso local.

Un número menor de constituciones atribuyen el nombramiento de los magistrados al Congreso local, ya sea a propuesta del Gobernador o de los ayuntamientos, o bien sin que medie ninguna proposición.

Lo que podemos establecer en esencia, es que las bases constitucionales y legales de la administración de justicia, las fijan cada uno de los estados, basándose principalmente en lo que señalan las Constituciones locales y municipales correspondientes.

5.- ÓRGANOS DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

En términos generales, los poderes judiciales estatales suelen estar integrados por un órgano superior, al cual se denomina Supremo Tribunal de Justicia o

tribunal Superior de Justicia, que funcionan como tribunal de segunda instancia; por los Juzgados de primera instancia y por los de mínima cuantía. En ocasiones también se integran por Juzgadores de cuantía intermedia entre los de primera instancia y los de mínima cuantía.

La administración e impartición de justicia, no se debe constreñir a la materia penal, es decir, que también se administra e imparte justicia en otros ámbitos, para tal efecto, existen las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a nivel local y federal, juzgados de lo civil, juzgados de arrendamiento inmobiliario, juzgados familiares, tribunales agrarios y tribunales de lo contencioso en materia administrativa.

Por lo explicado, sostenemos que la impartición y la administración de justicia en este país tiene su marco jurídico debidamente señalado, por ello consideramos que existe una problemática no de organización estructural, sino del factor humano, que no aplica adecuadamente la ley o en su defecto la aplica para intereses particulares, que nada tienen que ver con la generalidad, es decir, con la sociedad a la cual deben servir.

6.- EL PODER LEGISLATIVO EN LA CREACIÓN DEL DERECHO PENAL.

La Función Legislativa, es la que se deposita en el que se deposita en el Congreso de la Unión, teniendo como misión fundamental la elaboración de las leyes que

se han de aplicar en determinada circunscripción territorial.

El proceso legislativo se forma por seis fases:

La primer parte se denomina iniciativa de ley, la segunda discusión, la tercera aprobación, la cuarta sanción o derecho de veto, la quinta publicación y la sexta iniciación de la vigencia.

7.- TEORÍA DE LAS PENAS.

Son diversas las definiciones expuestas sobre lo que es PENA, analizaremos sólo algunas de ellas.

Según Maggiore, la palabra PENA denota el dolor físico y moral que se impone al transgresor de una ley.

En concepto de Guillermo Saver, la tarea de la pena moderna es por medio de la irrogación de un daño, frente a la elevación más rigurosa de los deberes unida al menoscabo de los bienes jurídicos, reparar el injusto grave y expiar la culpabilidad y además, también, en cuanto sea posible, asegurar a la comunidad estatal contra el injusto y actual mejorando al autor y a los otros miembros de la comunidad jurídica.

Reinhart Maurach explica que la pena es la retribución expiatoria de un delito por un mal proporcional a la culpabilidad.

Mir Puig sostiene que la pena es un mal con el que amenaza el Derecho Penal para el caso de que se realice una conducta considerada como delito.⁵⁶

Bernaldo de Quirós señala que la pena es la reacción jurídica típica contra el delito, según la culpabilidad y la peligrosidad del culpable.⁵⁷

La pena es la reacción social jurídicamente organizada contra el delito, el sufrimiento impuesto por el Estado en ejecución de una sentencia al culpable de una infracción penal es el mal que el juez inflige al delincuente a causa de su delito para expresar su reprobación social con respecto al acto y al autor.

Pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden público.

Ortolán nos dice que:

"Pena es, en su acepción vulgar, dolor, aflicción, y como los remordimientos, el arrepentimiento ocasiona un dolor, las palabras que expresan esa idea provienen de la misma raíz".

"Varron, del que se burlaba Quintiliano, hacía derivar pena de la idea del peso, el efecto físico del

⁵⁶ Autores citados por CASTELLANOS TENA. Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 45ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2004. Pág. 69.

⁵⁷ BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio. Derecho Penal. Editorial José M. Cajica Jr. Puebla, Pue. México 1949. Pág. 78.

dolor moral, del remordimiento, ¿No se dice “ese dolor, ese remordimiento, ese crimen, pesan sobre él, le ahogan, tiene un gran peso sobre su conciencia”?

“Mirad ese antiguo emblema de la justicia, la balanza en una mano y en la otra la espada, oídas las declaraciones de los testigos, los hechos establecidos son de cargo y de descargo, y en esa calidad son colocados en uno o en otro platillo de la balanza; el juez delibera, es decir, que levanta la balanza y examina si los platillos se hallan en su nivel, o si uno pesa más que el otro.

“Uno de los platillos cae y el juez decide, si se inclina del lado de la acusación, coloca en el otro platillo el peso de la pena necesaria para restablecer el equilibrio. Esta figura contiene toda la parte histórica de un proceso criminal, con la explicación de los términos principales que en el se emplean.

“La enseñanza que podría sacarse de ese origen filosófico sería que un juicio criminal sería el acto de hacer un peso escrupuloso y exacto, ni más ni menos, evaluación rigurosa, verdadera en cuanto a la justicia social.

Nos atenderemos, pues, a la significación vulgar, y definiremos la pena como “el mal impuesto por el poder social del autor de un delito y por razón de ese delito”.⁵⁸

Al decir de Malo Camacho:

⁵⁸ ORTOLÁN, Joseph Louis Elzéar. Tratado de Derecho Penal. Tomo I. Traducción de Don Melquiades Pérez Rivas. Librería de Leocadio López. Madrid, España 1878. Págs. 216 y 217.

“La pena es un concepto que guarda relación con las características del Ius puniendi del Estado, en cuanto facultad derivada de su soberanía, la cual fundamenta y da sentido a la coercibilidad del derecho y cuyos límites aparecen definidos en la constitución.

“En el Estado mexicano, el alcance del Ius Puniendi deriva de lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, y 49 de la Constitución, y asimismo, respecto de lo último de los artículos 18 y 22, como también en general, de toda la regulación constitucional vinculada con las garantías individuales de seguridad jurídica por vía de las cuales se define al estado de derecho mexicano, como un estado democrático, republicano, representativo y federal.

En síntesis, de la regulación constitucional que hemos señalado, deriva la fundamentación jurídico-política de la pena en el Estado Mexicano”.⁵⁹

8.- EJECUCIÓN DE LAS PENAS.

La ejecución de sanciones penales corresponde al Titular del Órgano del Ejecutivo que se ocupa del cumplimiento efectivo de las mismas.

La ejecución de sanciones, en general se refiere al cumplimiento de todos los tipos de penas, como son las de prisión, arresto, multa, inhabilitación, decomiso, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado,

⁵⁹ MALO CAMACHO, Gustavo. Op. Cit. Pág. 586.

confiscación, amonestación, apercibimiento, caución de no ofender, suspensión o privación de derechos y otras medidas que se establecen en el artículo 24 del Código Penal Federal.

El Maestro Luis Marco del Pont, respecto a la ejecución de las penas, nos explica lo siguiente:

“En definitiva, en México al igual que en otros países, la ejecución de las sanciones privativas de la libertad se encuentran en manos de una autoridad administrativa. En otros países (Francia, Italia, Costa Rica, Polonia, etc.) existe una instancia de tipo judicial, el juez de ejecución penal, a los fines de contar con una garantía judicial. No se trata del mismo juez que dicta la sentencia, sino de uno diferente que no interfiera en la actividad administrativa, pero que signifique respeto a los derechos y garantías de los gobernados.”⁶⁰

⁶⁰ DEL PONT, Marco Luis. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. México Distrito Federal 1996. Pág. 1322.

CAPÍTULO CUARTO. EL MINISTERIO PÚBLICO.

1.- CONCEPTO.

La palabra Ministerio viene del latín ministerium, cargo que ejerce uno, empleo, oficio, u ocupación especialmente noble y elevado.

Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín publicus-populus: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplícase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo.

Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo.

En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.

Don Joaquín Escriche en su clásico Diccionario, afirma que el fiscal era cada uno de los abogados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del reino los intereses del Fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública.

Y comenta que en las leyes recopiladas se le denomina Procurador Fiscal. Había uno para lo civil y otro para lo criminal; El primero entendía de todo lo relativo a los intereses y derechos del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas.

Pero hoy día el promotor fiscal a decir del autor, es un abogado nombrado permanentemente por el Rey para defender en los juzgados de primera instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la Corona y de la real jurisdicción ordinaria.

Se entiende por ministerio fiscal que también se llama ministerio público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la Sociedad en cada tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales.⁶¹

Miguel Fenech ubica al Ministerio Fiscal como una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado, a quien representa, de pedir la actuación

⁶¹ Cfr. ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. Cárdenas Editores. México Distrito Federal 1976. Pág. 143.

de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal.⁶²

Guillermo Colín Sánchez sostiene que el Ministerio Público es una función del Estado que ejerce por conducto del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquéllas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.⁶³

El maestro Héctor Fix-Zamudio, al abordar el tema de que se trata, afirma que es posible describir, ya que no definir al ministerio público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad.⁶⁴

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se explica que los más remotos antecedentes del Ministerio Público tal vez se puedan encontrar en el Derecho Griego, a través de quienes al frente de pequeños grupos humanos,

⁶² Cfr. FENECH, Miguel. Derecho Procesal Penal. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1979. Pág. 263.

⁶³ Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 18ª Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999. Pág. 103.

⁶⁴ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el derecho de Amparo. Op. Cit. Pág. 153.

se encargaban de denunciar los delitos públicos ante la Asamblea del Pueblo, exigiendo la designación de un representante específico de la comunidad, quien surgía de la misma y que debía llevar la voz acusatoria hasta en tanto se dictara la sentencia.

En los inicios del Imperio romano, en el acontecer de los delitos, la acusación podía hacerla cualquier individuo en plenitud de derechos ciudadanos, lo que significa que no era privativa de nadie la representación del pueblo o la sociedad ofendida con la comisión de un hecho delictivo; sólo con el paso del tiempo la acción persecutoria de los delitos dejó de ser eminentemente popular para encuadrarse en un marco solemne y legal, al designarse magistrados, procónsules y procuradores quienes realizaban sus actividades a la par de ser recaudadores y administradores de los bienes del Estado.

En las postrimerías de la Edad Media, aquellos que descubrían y denunciaban hechos de carácter criminal fueron considerados como Ministerios de Justicia o Fiscales; ellos tenían el encargo de acusar y hacer notar los delitos o excesos, según los testimonios que fuesen aportados.

En Francia, donde la Asamblea del Pueblo crea la incipiente institución del ministerio Público cuando se sustituyeron las viejas formas monárquicas, se encomendaron las funciones del Procurador y del Abogado del Rey a comisarios que acusaban y ejercitaban la acción

penal, en tono tan brutal que muchos inocentes caían a manos de injustos representantes del pueblo y del Rey, rompiendo el equilibrio y la finalidad de la institución.

En el siglo XVI, antes de la hoguera revolucionaria francesa y poco después de la conquista de la Nueva España, se había enunciado la figura del Ministerio Público a través de la Promotoría Fiscal que rigió durante todo el Virreinato y cuya raíz se encuentra en el Derecho Canónico, ya que la ordenanza española del 9 de mayo de 1587 instituyó la Promotoría Fiscal cuyos funcionarios tenían a su cargo la vigilancia de actividades judiciales y ejercían su función en los tribunales del orden criminal, a nombre del pueblo y a nombre del Rey.

Eran los abogados nombrados por el Rey los señalados para promover y defender en los tribunales los intereses del fisco y las causas pertenencias a la vindicta pública que es la satisfacción de los delitos que se debe exigir por la sola razón de justicia, para el ejemplo del público. Así los fiscales como defensores que son de la causa pública y encargados de promover la persecución y castigo de los delitos que perjudican a la sociedad, deben apurar todos los esfuerzos de su celo para cumplir bien con tan importantes obligaciones.

Igualmente, los fiscales deben seguir hasta el fin, con esmero y diligencia, los pleitos y causas de sus atribuciones y abstenerse de ayudar a los reos y acusados en causas criminales, como igualmente en las causas

civiles contra el Rey o contra el Fisco, bajo las penas de la pérdida del oficio y de la mitad de sus bienes; y no pueden ejercer la abogacía ni dar su patrocinio en causa alguna, ni aún ante otros tribunales, so pena de perder el oficio.

En México, no es sino hasta el 15 de septiembre de 1880 cuando nace plenamente a la vida jurídica el Código de Procedimientos Penales, donde se fijan atribuciones al Ministerio Público para establecer que representa una Magistratura instruida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta.⁶⁵

2.- FUNCIONES.

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

En cuanto a la dependencia del Ministerio Público Federal respecto al Titular del Ejecutivo Federal, quien nos proporciona luz al respecto, es el Maestro Rafael I. Martínez Morales en los términos siguientes:

⁶⁵ Cfr. VOZ MINISTERIO PÚBLICO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. TOMO I-O. 2°. Reimpresión. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988. Pág. 2128.

"La constitución política federal da algunos fundamentos para pensar que la procuraduría de justicia es un órgano centralizado; así lo señalan los artículos 29, 102, apartado A y 89, fracción IX. En efecto, su titular, que es propuesto y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías. Pero, por otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías y los departamentos, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras del congreso de la unión, aunque la comparecencia y el informe anual se den en la práctica.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º. establecía claramente que la Procuraduría General de la República integraba entre otros, la centralización administrativa, y en su artículo 4º. mencionaba al procurador *como* consejero jurídico del gobierno federal.

"Para la actuación de los llamados *gabinetes* (acuerdos colectivos) puede ser llamado este funcionario. Los citados artículos de la ley orgánica se reformaron el 28 de diciembre de 1994. para eliminar de su *texto* a la procuraduría, pero ello no altera su naturaleza.

"Al lado de este aspecto orgánico. en el cual efectivamente la procuraduría se encuentra dentro del poder ejecutivo, existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial y, según veremos, algunas de sus acciones son materialmente de naturaleza jurisdiccional más que de carácter administrativo.

“En tanto colaborador directo del jefe del poder ejecutivo, el procurador general de la república asume una serie de tareas de carácter político.

“Además de esos actos comunes a los titulares de entes centralizados, podemos mencionar la intervención que le corresponde en las controversias surgidas entre dos o más entidades de la federación, entre un estado y la propia federación y entre los poderes de una misma entidad federativa, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

“En cuanto al carácter jurídico del procurador, resulta en verdad difícil separar lo administrativo y lo político de lo jurídico, pero puede mencionarse que encabeza un órgano centralizado federal, su calidad de jefe del ministerio público, que su dependencia es la titular de la acción penal y que ha de intervenir en cualquier procedimiento judicial en el que la federación sea parte interesada.

Respecto a su carácter administrativo, señalemos que el procurador es el que encabeza la escala jerárquica de su dependencia y, por tanto, ejerce todas las facultades que ello implica; es colaborador directo del Presidente de la República”.⁶⁶

3.- ÓRGANOS AUXILIARES.

En este apartado, hablaremos de las instituciones encargadas de auxiliar al Agente del Ministerio Público en su importante actividad.

⁶⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. Op. Cit. Págs. 119 y 120.

En principio, hablaremos de la Policía, que proviene del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad.

Aun cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales.

En la legislación nacional, tanto federal como de las entidades federativas, existen numerosos organismos policíacos, unos de carácter general y otros especializados, por lo que haremos un breve examen de los primeros y una simple descripción de los segundos, especialmente en la esfera federal y del Distrito Federal.

Como cuerpos especializados de naturaleza policíaca, podemos mencionar entre los pertenecientes al gobierno federal, los siguientes: Policía Federal de Caminos; Policía Federal Forestal; Policía Federal Preventiva; Policía Fiscal Federal; Policía Marítima y Territorial Policía Militar; Resguardo Aduanal En el Distrito Federal existe como cuerpo especializado la Policía Fiscal del Distrito Federal.

Como cuerpos policíacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la

primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

En relación con esta última debemos mencionar tres cuerpos policíacos, es decir las policías judicial federal, judicial del Distrito Federal y judicial militar, con organización y características similares.

En primer término es preciso destacar que la policía judicial como cuerpo de investigación fue creado en el artículo 21 de la Constitución de 1917, ya que con anterioridad, y particularmente de acuerdo con los Códigos de Procedimiento Penales de 1880 y 1894, se confirió la función de la policía judicial a los cuerpos preventivos, al Ministerio Público y a los jueces penales, además de otros funcionarios administrativos.

Como una reacción a esta función investigadora realizada por los jueces de instrucción, que también eran los de sentencia, se creó un cuerpo especial de policía judicial, tanto federal como del Distrito Federal y territorios, pero bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, y no obstante su denominación francesa, dichos organismos de investigación se inspiraron en la policía judicial federal de los Estados Unidos (United State Marshalls, actualmente FBI), que depende del Departamento de Justicia, y por tanto del Attorney General, entendido este Ministro de Justicia.

La Policía Judicial Federal forma parte de la Procuraduría General de la República.

4.- ANÁLISIS DE SU FUNCIONALIDAD.

La determinación de la naturaleza jurídica y funcionalidad del Ministerio Público ha provocado discusiones interminables. Dentro del campo doctrinario, se le ha considerado:

Como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales;

Como órgano administrativo que actúa con el carácter de "parte";

Como órgano judicial, y

Como colaborador de la función jurisdiccional.

Como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social, atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Al respecto, Francesco Carrara, hizo notar que aunque la potestad para la persecución de los delitos emana de la ley social, que crea las formas y -facilita los modos de esta persecución y hace más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil, y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación natural en sociedad civil, ya que la constitución de la autoridad en el Estado, es un medio necesario para la tutela jurídica.⁶⁷

Chiovenda, afirma que el Ministerio Público personifica el interés público en el ejercicio de la jurisdicción. Rafael de Pina, considera que el Ministerio Público ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad, por lo cual, en ninguna forma, debe considerársele como un representante de alguno de los poderes estatales, independientemente, de la subordinación, que guarda frente al Poder Ejecutivo, más bien -agrega-: la ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico.⁶⁸

Como un "Sub órgano" administrativo que actúa con el carácter de parte. El Ministerio Público, es un órgano administrativo, afirman no pocos autores, fundamentalmente, en la doctrina italiana, la cual se ha dividido; mientras algunos le consideran como "órgano administrativo", otros afirman: "es un órgano judicial".

⁶⁷ Cfr. CARRARA, Francisco. Programa del curso de Derecho Criminal. Tomo primero. Volumen I. Traducción de Luis Jiménez de Asúa. Editorial Reus. Madrid, España. 1925. Pág. 320.

⁶⁸ Autores citados por COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. Pág. 107.

Guarneri, se manifiesta por lo primero, establece que es un órgano de la administración pública, destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes; por tal motivo, la función que realiza, bajo la vigilancia del "Ministerio de Gracia y Justicia", es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, y aunque, de acuerdo con las leyes italianas, forma parte del "orden Judicial", sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia, "no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura obtenerla del tribunal, cuando y como lo exige el interés público; de manera que está al lado de la autoridad judicial como "órgano" de interés público en la aplicación de la ley".

Agrega, el autor citado que como el Ministerio Público no decide controversias judiciales, no es posible considerarle órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo derivándose de esto su carácter de parte, puesto que la representación pertenece a la sociedad y al Estado en personificación de la misma, para que la ley no quede violada, persigue el delito y al subjetivarse las funciones estatales en: Estado-Legislación, Estado-Administración y Estado-Jurisdicción; el Ministerio Público, realiza las funciones del Estado-Administración, poniéndose como sujeto ante el Estado-Jurisdicción, pidiendo la actuación del Derecho, pero sin actuarle él.⁶⁹

⁶⁹ IBIDEM. Pág. 107.

Por otra parte, los actos que realiza el agente del Ministerio Público, son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a éstos, los principios del Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro.

Aún más, la sustitución, como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la organización, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, aspecto que cae también dentro del orden administrativo.

En esas condiciones, actúa con el carácter de parte, hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo, sobre todo, presenta a través de la actuación del agente del Ministerio Público, las características esenciales de quienes actúan como parte; ejercita la acción penal, propone demandas, presenta impugnaciones, tiene facultades de pedir providencias de todas clases.

Guarneri, Manzini, Massari, Florián, José Sabatini y Franco Sodi, consideran que el agente del Ministerio Público dentro del proceso penal, actúa como parte, independientemente de que no existe común acuerdo, en relación con el momento procedimental en que debe considerársele como tal, de igual forma en México, la

figura del Ministerio Público, actúa como parte en el proceso penal.

Como sub órgano judicial. La doctrina más reciente, encabezada por Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, se inclina a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que no puede ser un órgano administrativo, sino más bien, de carácter judicial.

Para eso, adoptan la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas: legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial.

Si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como esta última abarca al Poder Judicial y éste, a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales, comprendidas en el objeto indicado, de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo.

Raúl Alberto Frosali, manifiesta: dentro del orden judicial, según la etimología de la palabra, debe entenderse todo aquello que se refiere al juicio y en consecuencia, la actividad jurisdiccional es por ese motivo judicial.

Es necesario reconocer, agrega Frosali, que la actividad del Ministerio Público es administrativa, porque no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política, pero amerita la calificación de judicial porque se desenvuelve en un juicio.

Colín Sánchez nos dice que no considera que Frosali esté en lo justo, porque desde su punto de vista, habría que considerar con tal carácter al procesado, a los testigos y demás personas que intervienen en el proceso, lo cual, en su caso, equivaldría a un error.

El personal del Ministerio Público, dada su naturaleza y fines, que le son característicos, carece de funciones judiciales, estrictu sensu; éstas son exclusivas del juez, de tal manera que, debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, mas no a "declararlo".

Para ilustrar en mejor forma mi afirmación -dice Colín Sánchez- baste citar que: durante la averiguación previa, cuando por alguna circunstancia no ejercita la acción penal, por los hechos, de los que tuvo conocimiento y, además, en cambio sí ordena que se archive el expediente, esto último, no significa que en el futuro sea un obstáculo para proceder, porque al contar con nuevos elementos, si éstos satisfacen las exigencias legales, su deber ineludible es: ejercitar la acción.⁷⁰

⁷⁰ Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. Págs. 109 y 110.

Ante una hipótesis como ésta, no es válido argumentar que el expediente en donde constan las anteriores actuaciones, "ya está archivado"; las resoluciones del agente del Ministerio Público, en el procedimiento de averiguación previa no causan estado, precisamente porque la autoridad a quien incumbe realizarlas no tiene funciones judiciales.

En el Derecho Mexicano, no es posible concebir al Ministerio Público, como un "órgano judicial"; sus integrantes no tienen facultades de decisión en la forma y términos que corresponden al juez.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

ART. 21.-La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Como colaborador de la función jurisdiccional.

Existen corrientes que identifican al personal del Ministerio Público como auxiliares o colaboradores de la función judicial, debido a las actividades que realizan a través de la secuela procedimental, ya que, todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley, al caso concreto.

En cierta forma, es posible admitir que colabora en la actividad judicial, a través de sus funciones específicas, porque, en última instancia, éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal.

El Estado para el fiel cumplimiento de sus fines, encomienda deberes específicos a los funcionarios, para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual, el agente del Ministerio Público (acusador), al investigar debe hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares así dentro de ese postulado auxilia al titular de la función judicial.

Pensamos que si los agentes del Ministerio Público, como se dice tutelan el interés social en la averiguación de los delitos, para que, dado el caso, se pueda sancionar al infractor y, además, realicen otros actos que les encomienda el legislador por medio de la ley correspondiente, debiera ser el pueblo el que los eligiera, para así establecer congruencia entre la "representación que tienen y los representados que se la otorgan."

No es posible ignorar las graves inconveniencias en que se traduce la dependencia directa e inmediata del personal del Ministerio Público en relación con el Poder Ejecutivo y las ventajas que puede reportar si aquél formara parte o integrara, en su caso, una magistratura independiente.

En México, el personal que integra el Ministerio Público realiza una función creada por quienes integraron el Congreso Constituyente de 1917, y cuya naturaleza es polifacética, por eso en cumplimiento de sus funciones actúa como autoridad administrativa, colabora en la función judicial, es un sujeto de la relación procesal e interviene en los asuntos en los que el Estado es parte, y en los casos de los ausentes, de los menores, entre otros.

En la actualidad, corresponden al personal del Ministerio Público muchas atribuciones; no obstante, es necesario hacer una revisión para determinar si las conferidas por el legislador le corresponden a si es preciso otorgarle algunas otras que no se le encomiendan.

Al respecto, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se dispone:

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

La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las

funciones y acciones en materia de procuración de justicia”.

“ARTICULO 2. Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación”.

“ARTICULO 3. El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables”.

“ARTICULO 4. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

Investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción conforme a las normas aplicables

con la ayuda de los auxiliares que se refiere el artículo 2º. de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;

Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por el artículo 20, apartado A, fracción I y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el asecuramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;

Determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

- 1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;**
- 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;**

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable; y
 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables,
- m) Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;
- n) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables; y
- ñ) Las demás que determinen las normas aplicables.

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

En los casos de detenciones en delito flagrante en los que se inicie averiguación previa con detenido, el Agente del Ministerio Público de la Federación solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente dentro del plazo de retención que establece el artículo 16, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él

hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;

b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y ,

g) En general. promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

En este apartado, consideramos oportuno hablar de la seguridad Pública como función del Estado a cargo del Ministerio Público, en términos del último párrafo del artículo 21 constitucional, en el cual a la letra se dice:

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

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

El Doctor Sergio García Ramírez, al respecto nos explica lo siguiente:

"En 1994 fue también adicionado el artículo 21 a propósito de la seguridad pública, según manifesté anteriormente. Conviene advertir que

desde hace algún tiempo se han vinculado estrechamente las cuestiones de seguridad pública con los temas de procuración y administración de justicia, no obstante tratarse de materias que pueden y deben ser analizadas en forma separada, aunque conexas. En la relativamente reciente visibilidad de la seguridad pública, convertida en un tema político de primer orden, que figura a la cabeza de los asuntos más preocupantes en el desarrollo de las campañas electorales, influyen seriamente el crecimiento de la delincuencia, así como las transformaciones de la criminalidad, características del desarrollo social. Se ha conservado la tendencia al incremento en el número de delitos tradicionales, y a éstos se han agregado, ampliamente, los "nuevos delitos".

El hecho de que México sea una República Federal, con rasgos propios, ha suscitado algunos problemas en los rubros de la seguridad y la justicia, que frenan -hasta cierto punto- la adopción de medidas verdaderamente nacionales, vertebradas con criterios e instrumentos uniformes. Esto ha llevado a pensar en regímenes consensuales que vinculen a la Federación y a las entidades federativas a través de principios, programas y acciones compartidos. La más relevante manifestación normativa de esta inquietud apareció en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983, que constituye el más intenso esfuerzo de modernización dirigido a

poner al día la organización y las funciones de esa dependencia federal”.⁷¹

El estudioso de la materia considera imprescindible crear un frente común entre las autoridades local y federal, a fin de que la procuración y administración de justicia, tienda a disminuir la incidencia delictiva en beneficio de la población.

Siguiendo lo comentado por el Doctor García Ramírez, nos encontramos que:

“El interés por la atención nacional de la procuración de justicia, inscrita en el proceso de desarrollo del país y expresada en actividades deliberadas de largo plazo, no sólo coyunturales o circunstanciales, quedó patente en el texto original de esa ley y en adiciones del 2 de diciembre de 1987. El conjunto instituyó un régimen de convenios de colaboración policial, entre otros, y planteó las bases para el sistema nacional de procuración de justicia. Tales son los antecedentes más claros y directos de la rápida reforma constitucional de 1994, al calor de acontecimientos que mostraron graves errores y deficiencias en la seguridad pública.

“Es importante advertir que la seguridad pública, en el sentido en que ahora la entendemos, apareja la existencia y

⁷¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Constitución Política Mexicana Comentada. Tomo I. 5ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 2000. Pág. 322.

persistencia de condiciones de vida social que auspicien razonablemente el desarrollo individual y colectivo. A su vez, esto implica certeza y positividad de las obligaciones y los derechos de los particulares, en un marco de paz y tranquilidad debidamente sustentado por acciones liberadoras y justicieras de la sociedad y del Estado. En rigor, garantizar la seguridad - como intangibilidad de bienes y disfrute de derechos- es la misión nuclear del Estado, la explicación genética del poder político: la primera cláusula del hipotético contrato social contendría la renuncia al ejercicio de ciertos derechos "naturales" en aras de la tutela pública de los bienes más preciados de los contratantes.

La seguridad pública puede ser examinada -y suele serlo- bajo dos perspectivas. La primera de ellas, la más elemental y, por supuesto, la menos eficaz y convincente, es la estrictamente policiaca. Desde este punto de vista, la seguridad es apenas un asunto de las fuerzas del orden público: policía, en primer término, y ejército, en último análisis. Dentro de esta misma versión de la seguridad pública juegan un papel dominante los órganos de procuración y administración de justicia. La segunda perspectiva, obviamente más racional y satisfactoria, aborda el tema a través de sus causas, no sólo de sus síntomas: rehúsa la explicación trivial de la inseguridad y demanda la entronización de verdaderos factores profundos y persistentes- de seguridad pública. Se trata, así, de una versión integral del

fenómeno, que destaca los datos políticos, económicos, culturales, sociales, etcétera, de la seguridad individual y colectiva".⁷²

El Doctor García Ramírez, le otorga prioridad a la procuración de justicia, a efecto de que esta actividad estatal propicie condiciones adecuadas para el desarrollo integral individual y colectivo.

Sigue la disertación del Maestro García Ramírez, en los términos siguientes:

"Esa versión se puede formular, para fines expositivos, con una expresión concisa: una sociedad oprimida e injusta es una sociedad insegura, no obstante los aprestos represivos que se pongan en movimiento para disuadir o cancelar las conductas tituladas como antisociales. Desde luego, la perspectiva integral acerca de la seguridad pública -y de su contrapartida, la inseguridad- no excluye en lo absoluto el debido despliegue de métodos preventivos y persecutorios de carácter policial o punitivo.

"La adición de tres párrafos al artículo 21, en el proceso reformador de 1994, tiene raíces en ambas perspectivas sobre la seguridad, aunque dominan, manifiestamente, las conectadas con la noción policiaca de este asunto. En esos párrafos figuran cuestiones correspondientes a dos categorías en la consideración del

⁷² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Págs. 322 y 323.

problema, a saber: conceptuales e instrumentales.

"La iniciativa del Ejecutivo Federal planteó al Constituyente dos nuevos párrafos en el artículo 21. El primer párrafo estuvo redactado en la siguiente forma: La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia" El segundo párrafo sostenía: "La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale" .

La revisión de la iniciativa en el Congreso determinó precisiones o modificaciones importantes en el texto propuesto. Ante todo, quedó en claro el reconocimiento de que la seguridad pública es una función estatal. Ahora bien, el Constituyente procuró definir este punto a la luz de ciertas inquietudes federalistas o bien, si se prefiere, en virtud de reglas determinadas sobre distribución de atribuciones y actividades- que han dominado, cada vez más, el discurso político actual. De ahí que se dijera: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala" Esta expresión tiene mayor hondura, por supuesto, que el simple mandato acerca de

coordinación operativa contenido en el proyecto de reforma constitucional".⁷³

El Doctor García Ramírez, precisa que la inseguridad propicia la injusticia, en virtud de que las actuales condiciones sociales dan lugar a que prevalezca la fuerza y no la razón en las relaciones interpersonales.

Continuando con lo que explica el Doctor García Ramírez:

"El mal estado de las corporaciones policiales, tanto preventivas como investigadoras, fundó la propuesta relativa a los principios para la actuación de la policía. Últimamente ha cobrado terreno la opinable técnica que incorpora en la ley misma los principios a considerar para el despacho de las funciones públicas, la organización de los servicios o la atribución de facultades y deberes, más la exigencia de responsabilidades. Como antes dije, la iniciativa proponía una relación de tres principios a considerar en la actuación de "las policías", esto es, las corporaciones policiales. El texto que a la postre prosperó, sustituye la referencia a "las policías" por una alusión a "instituciones policiales", genéricamente vinculadas, dada la estructura del párrafo, a los diversos planos o niveles del Estado-, y añade un principio más: "profesionalismo". Es patente el deseo de que la actividad policial quede, por fin, en manos de verdaderos profesionales -

⁷³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Págs. 323 y 324.

como otros servicios públicos- calificados para el buen desempeño de su actividad, a los que, por otra parte, se reclute, seleccione, prepare, remunere, supervise y trate, en general, como corresponde a los integrantes de un auténtico cuerpo profesional.

"En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se dijo, con razón, que "ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada" Inmediatamente después se ponderó la necesidad de corresponsabilidad y articulación entre los tres niveles de gobierno, todo lo cual conduce a un "sistema de coordinación" que sea "verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población".⁷⁴

Es evidente que si los integrantes del sistema de seguridad pública, continúan siendo quienes propician la comisión de delitos, la inseguridad será el signo distintivo de nuestro país, como acontece actualmente.

Siguiendo con el fundado análisis del autor en estudio, observamos:

⁷⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Págs. 324 y 325.

"El texto aprobado por el Constituyente expresa mejor que la iniciativa la idea contenida en ésta, que no solamente apunta a ciertas actividades coordinadas, sino quiere instaurar - como dice hoy el último párrafo del artículo 21- un "sistema nacional de seguridad pública" .

"Estos designios sustantivos de la ley suprema cuentan, en el mismo ordenamiento fundamental, con previsiones instrumentales necesarias. En efecto, la fracción XXIII del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para "expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal" .

"El 8 de diciembre de 1995 fue expedida la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre. Este ordenamiento contiene definiciones acerca de la materia que aborda, y establece un Consejo Nacional de Seguridad pública, en el que figuran los secretarios de Gobernación, que lo preside, y Defensa, Marina y Comunicaciones y Transportes, los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno del Distrito Federal y el procurador general de la República, así como un secretario ejecutivo del sistema. Este consejo tiene atribuciones de coordinación, más bien que de autoridad.

"Siempre será necesario cuidar escrupulosamente la orientación y suficiencia de las leyes en materia de seguridad pública, persecución de delitos o auxilio procesal que se propongan coordinar las atribuciones de autoridades federales y estatales (no se diga los ordenamientos -tratados, convenciones o simples acuerdos ejecutivos- que tengan la misma intención en el plano internacional). Es indeseable dejar un espacio excesivo a los acuerdos administrativos, donde queden en predicamento las atribuciones de las autoridades y los derechos de los ciudadanos. A este respecto ya existe una experiencia preocupante, derivada de la deficiente redacción y la errónea reglamentación - mediante convenios administrativos- del segundo párrafo del artículo 119 constitucional, modificado en 1993, relativo a la extradición de inculpados entre entidades federativas".⁷⁵

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 119 se dispone:

"... Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta

Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será

⁷⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Pág. 325.

bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales”.

La esencia de este numeral y su relación con otros numerales es que la seguridad pública sea la mayor aspiración de quien ejerza el máximo cargo de elección popular en México y en el caso que nos ocupa, evidentemente se está constituyendo la inseguridad nacional en un tema cotidiano por padecerla toda la población de nuestro país, el cual solo se combatirá con una acción seria, sistemática y organizada.

Por lo que se refiere a la actividad del Ministerio Público, en base a lo que se dispone en el artículo 102 apartado A de nuestra máxima ley, su redacción es la siguiente:

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

gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

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

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

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

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

En cuanto a la esencia de este numeral, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, nos dicen lo siguiente:

“El artículo 102, apartado “A”, de la Constitución federal, se encuentra situado dentro del capítulo IV, del título II, relativo al Poder Judicial federal, como consecuencia de que en el texto original de la Constitución federal de 1857 el entonces procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después, en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo Federal, sin que haya cambiado la ubicación del precepto. El artículo ha sido modificado en aspectos secundarios por los decretos legislativos del 11 de septiembre de 1940 y 25 de octubre de 1967. La reforma constitucional de diciembre de 1994 (Diario Oficial del 31 del mismo mes) modificó, en cambio, los requisitos y el procedimiento para el nombramiento del procurador, y determinó que la función de consejo jurídico del gobierno federal, que tenía antes encomendada, pasara a la dependencia del Ejecutivo Federal que estableciera la ley.

“En consecuencia, la normativa constitucional actual confiere al Ministerio Público federal y a su titular, el Procurador General de la República, ya no tres sino sólo dos funciones diversas: a) la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia, y b) la representación jurídica del Ejecutivo Federal ante

los tribunales en los asuntos que se consideren de interés nacional".⁷⁶

Esta parte del comentario de los estudiosos del Derecho Constitucional Mexicano se refiere a la actual ubicación del Procurador General de la República, dentro del esquema de la Administración Pública Federal.

Continuando con el análisis de los autores en cuestión, leemos:

"Los dos primeros párrafos del artículo 102, apartado "A", regulan las funciones del Ministerio Público federal en consonancia con las que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia carta federal; es decir, las relativas a la investigación y persecución de los delitos, que en el precepto que examinamos únicamente son aquellos que se consideran de naturaleza federal. El mismo artículo establece en su segundo párrafo, de manera específica, las atribuciones del Ministerio Público federal para solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

"En relación con dichas atribuciones, debe mencionarse también la facultad, bastante debatida, que se concedió al Ministerio Público mediante reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 al

⁷⁶ FIX- ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Constitución Política Mexicana Comentada. Tomo IV 5ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 2000. Págs. 88 y 89.

artículo 16 constitucional, quinto párrafo, de ordenar detenciones en casos urgentes, tratándose de delitos graves así calificados por la ley y ante el riesgo de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia. Una atribución importante es la que concierne a la procuración, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad, a fin de que la impartición de la justicia sea pronta, completa e imparcial, como lo requiere el artículo 17 de la carta federal. Esta última función está regulada por el artículo 2º. fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996, promulgada el 17 de noviembre de 1983, en los siguientes términos: vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas, y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo.

“La segunda función que se confiere al procurador general de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales. El artículo comentado señala en su texto actual que dicho procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, el citado artículo 105, en su fracción II, inciso c, otorga al procurador legitimación para promover la acción de

inconstitucionalidad ante la propia Suprema Corte. Por lo que se refiere a todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los cuales, según el texto original del citado precepto constitucional, debía intervenir directamente el procurador, lo mismo que en los demás en que debe participar el Ministerio Público Federal, el procurador general lo hará por si o por medio de sus agentes".⁷⁷

En este apartado, los analistas precisan el marco dentro del cual lleva a cabo sus funciones el Ministerio Público Federal, como autoridad administrativa y como parte a nivel proceso.

Siguiendo con los comentarios en estudio, observamos que:

"Las dos atribuciones anteriores ya se habían establecido con anterioridad a la Constitución Federal de 1917, así fuese de manera imprecisa. En el texto de la carta vigente se introdujo la relativa a la asesoría jurídica del gobierno federal, según el modelo del Attorney General de los Estados Unidos, como se desprende de la explicación que proporcionó el licenciado José Natividad Macías al Constituyente de Querétaro, en su conocida intervención del 5 de enero de 1917.

"La función de representación del Ejecutivo Federal y la de asesoría jurídica del gobierno nacional, fueron objeto de amplios debates, el principal de los

⁷⁷FIX- ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Págs. 89 y 90.

cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, entonces procurador general de la República. El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones del Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, y propuso que se encomendaran las primeras a un fiscal general de carácter autónomo, es decir, independiente del Ejecutivo, y las últimas al procurador; en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el procurador por el citado artículo constitucional, ahora en su apartado "A". Al respecto, es preciso destacar que los argumentos expuestos por el ilustre Luis Cabrera representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al Ministerio Público como parte del organismo judicial, y lo mismo hacen varias Constituciones de las provincias argentinas promulgadas entre 1986 y 1990. Así lo hacen también las recientes cartas constitucionales de Colombia (1991), El Salvador (reformas de 1991), Paraguay (1992). La Constitución de Perú, aprobada en referéndum de octubre de 1993, establece que a los miembros del Ministerio Público se les aplican los mismos lineamientos que a los integrantes del Poder Judicial. En segundo término, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos una corriente favorable a la separación de las funciones del Ministerio Público de las referentes a asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la anterior Constitución federal venezolana,

de 1961, de acuerdo con los cuales, la Procuraduría General de la República se encuentra bajo la dirección del procurador general nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración pública federal. Por el contrario, el Ministerio Público estaba a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal. La reforma constitucional de diciembre de 1994 dio un paso en esta dirección, al determinar que las funciones de asesoría jurídica del gobierno pasaran a otra dependencia del Ejecutivo Federal que estableciera la ley. Por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, órgano que sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la presidencia la que hasta el momento no ha ocurrido. Las funciones de representación de los intereses nacionales ante los tribunales permanecen encomendadas al procurador general y a sus agentes. Sin embargo, en el futuro podrá avanzarse hacia la creación de una abogacía general del Estado, que conjunte las atribuciones de representación y asesoría jurídica, dejando en manos del procurador y el Ministerio Público las importantísimas funciones que ya posee en materia del procedimiento penal y de procuración de justicia".⁷⁸

⁷⁸ FIX- ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit. Págs. 90 y 91

La determinación de las funciones específicas del Ministerio Público Federal trae consigo que dicho servidor público, se dedique a funciones acordes totalmente con su investidura y con trascendente actividad jurídica integral.

Concluimos con la lectura de los comentarios formulados por el Doctor Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, quienes señalan que:

"La misma reforma de diciembre de 1994 modificó y especificó los requisitos y el procedimiento para el nombramiento del Procurador General de la República, haciéndolos más exigentes y dando participación al Poder Legislativo a través de su ratificación por el Senado o la Comisión Permanente en los recesos de aquél. De acuerdo con el anterior texto del apartado "A" del artículo que se comenta, el Procurador general de la República podía ser nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Para ser designado se requerían las mismas calidades que entonces se establecían para ser ministro de la Suprema Corte (artículo 95). Ahora, al haberse modificado también estas últimas, se hicieron explícitos en el artículo 102 los requisitos para la designación del procurador: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación (se eliminó el límite de edad de 65 años); contar con título de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años (antes eran sólo cinco); gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador sigue siendo removido libremente por el presidente de la República. Resulta interesante señalar que la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de

la República (1996) ha interpretado la reforma de 1994 como un paso hacia una mayor autonomía de ésta respecto del Ejecutivo Federal. En efecto, la Ley anterior (1983) definía a la Procuraduría como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, mientras que la Ley actual establece, en su artículo 10. que aquélla está ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal".⁷⁹

⁷⁹ FIX- ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. Constitución Política Mexicana Comentada. Op. Cit.

CAPÍTULO QUINTO.
LA FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD DEL
MINISTERIO PÚBLICO.

1.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA
DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Desde el primer procedimental, es decir, la averiguación previa o, en su caso, en el ámbito judicial durante la instancia relativa, deben adoptarse medidas o proveimientos cautelares, asegurativos o precautorios que tiendan a proteger la materia y objeto del proceso, con la finalidad de hacer factible la imposición de las penas en la sentencia condenatoria.

En principio, corresponde en exclusiva al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, de acuerdo a lo establecido en los artículos 21 y 102 constitucionales; por tanto, sólo a él, durante la averiguación previa.

Le corresponde el aseguramiento y cuidado de los bienes asegurados con objeto de preservar la materia del proceso por cuanto al cumplimiento de las sanciones establecidas en los artículos 29 y 40 del Código Penal Federal, en los cuales a la letra se dispone:

"Artículo 29:

"La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

"La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijara por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

"Para los efectos de este código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito.

"Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerara el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación.

"Cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, total o parcialmente, por prestación del trabajo en favor de la comunidad.

"Cada jornada de trabajo saldara un día multa. Cuando no sea posible o conveniente la substitución de la multa por la prestación de servicios, la

autoridad judicial podrá colocar al sentenciado en libertad bajo vigilancia, que no excederá del número de días multa sustituidos.

“Si el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo.

En cualquier tiempo podrá cubrirse el importe de la multa, descontándose de esta la parte proporcional a las jornadas de trabajo prestado en favor de la comunidad, o al tiempo de prisión que el reo hubiere cumplido tratándose de la multa sustitutiva de la pena privativa de libertad, caso en el cual la equivalencia será a razón de un día multa por un día de prisión”.

“Artículo 40:

“Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, solo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 de este código, independientemente de la

naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el delincuente, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

La autoridad competente determinará el destino de los instrumentos o cosas decomisadas, al pago de la reparación de daños y perjuicios causados por el delito, al de la multa o, en su defecto, según su utilidad, para el mejoramiento de la procuración y la administración de justicia".

Por lo explicado en los numerales de referencia, tales bienes no tienen por qué ser "administrados" por autoridades ajenas al Ministerio Público.

Más aún, no requieren de administración ni tienen por qué administrarse los mismos, ya que éstos sólo deben guardarse y cuidarse para servir como prueba o, bien, normalmente, para hacer efectiva la condena de reparación de daño o de decomiso. Por tanto, esta ley de bienes asegurados carece de sentido y soporte procesal y,

así, su emisión no parece haberse debido a cuestiones de política criminal, sino por otros motivos que esperamos no sean de desconfianza a nuestro Representante Social.

Como quiera que sea la Ley en cita es inconstitucional, habida cuenta los artículos 21 y 102 constitucionales no autorizan a delegar las actividades propias del Ministerio Público a otras autoridades u órganos de gobierno.

En lo tocante a la reparación del daño, que es pena pública por ser un segmento de la sanción pecuniaria prevista en el artículo 29 del Código Penal Federal, por ejemplo, resulta que entre el momento en que se dicta el auto de radicación al inicio del proceso y aquel en que se emite la sentencia condenatoria, media un espacio de tiempo durante el cual el penalmente procesado puede, voluntaria o involuntariamente, quedar insolvente (enajenación, constitución de derechos reales, ocultación o destrucción de sus bienes, etc.), con lo cual el fallo definitivo sería utópico si no proveyesen las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de la situación patrimonial inicial del inculpado. Es, pues, deber del Estado tutelar, bajo determinados requisitos, el derecho ofendido por el delito mediante providencias precautorias que se dicten antes de la sentencia (embargo, secuestro, restitución, etc.).

Reiteramos en consecuencia, que desde el primer acto de procedimiento judicial deben adoptarse medidas o

proveimientos cautelares, asegurativos o precautorios que tiendan a proteger la materia y objeto del proceso, con la finalidad de hacer factible la imposición de las penas en la sentencia condenatoria.

Por lo que hace al decomiso, los bienes materia de éste se incorporan al Estado para su aprovechamiento lícito, incluyéndose entre éstos, inclusive, los bienes sobre los cuales recae la conducta delictiva, desde luego cubriéndose los requisitos de ley garantizantes de los derechos de las víctimas, de personas ajenas al delito y de terceros de buena fe. Una de las cuestiones legitimantes de la apropiación de dichos bienes por parte del Estado, se basa en impedir que éstos vuelvan a ser utilizados para cometer delito, así como, en su caso, en eliminar o debilitar el poder económico de los delincuentes (principalmente los organizados en mafias o asociaciones delictuosas) para impedir que lo empleen nuevamente en el delito. Esto es, resulta indebido que el Estado solape la acumulación de recursos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, generados por el delito y puestos al servicio de individuos o de organizaciones que delinquen.

Para Ambrosio Michel Higuera:

"En la vida cotidiana se emplean expresiones a las que se les atribuye el mismo significado, cuando en realidad tienen alcances diferentes. Es el caso, por ejemplo, de afirmar *que* una persona fue arrestada y

en realidad fue aprehendida en ejecución de una orden judicial; en ese supuesto, se está confundiendo al arresto con la aprehensión de una persona en ejecución de una orden judicial. En efecto, si bien el rasgo común entre el arresto y la aprehensión es la privación de la libertad de una persona, el primero es una sanción administrativa: que se impone hasta por treinta y seis horas, por infringirse lo dispuesto en un reglamento gubernativo o de policía (artículo 21 de la Constitución General de la República) o bien una medida de apremio o corrección disciplinaria dictada por una autoridad para hacer cumplir sus determinaciones, pero sin que la sujete a un procedimiento judicial de carácter penal (artículos 42 y 44 del Código Federal de Procedimientos Penales); mientras que la segunda es la detención de una persona ordenada por la autoridad judicial, con la finalidad de sujetarla a un procedimiento de carácter penal, cuando se cumplen los requisitos del artículo 16 constitucional.

De la misma manera, es frecuente escuchar en los noticiarios de la radio o de la televisión el hecho consistente en que determinados objetos fueron o "decomisados" o "incautados" o "confiscados" por la policía judicial, cuando 'en realidad lo que se quiere decir con tales términos es que esos objetos fueron asegurados por el Ministerio Público para su posterior decomiso que, en su caso, decreta la autoridad judicial. De ahí la importancia de precisar la terminología que debe ser empleada en relación con el decomiso.⁸⁰

⁸⁰ MICHEL HIGUERA, Ambrosio. El Decomiso. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Págs. 1 y 2.

Para dar una respuesta, -según el autor- distinguiremos entre los términos empleados por la doctrina y el derecho positivo, a fin de evitar confusiones en el empleo de los conceptos.

"En doctrina, las expresiones o términos "decomiso" y "comiso" se emplean como sinónimos.

"Nuestra ley -nos enseña Zaffaroni- usa el participio 'decomisados', pero la denominación de la pena puede ser tanto 'comiso' como 'decomiso', desde que son sinónimos en castellano."

"Comiso... Cosa decomisada o caída en comiso convencional..."

"Los efectos de la prescripción, por su carácter subjetivo, no modifican en modo alguno el estado de permanente ilegalidad de los objetos decomisables y, por tanto, respecto de ellos procede la declaratoria de comiso.

"Comiso... Toda pena que se impusiere por un delito llevará consigo la pérdida de los efectos que de él provinieren y de los instrumentos con que se hubieren ejecutado. Los unos y los otros serán decomisados, a no ser que pertenecieren a un tercero no responsable del delito.

"Sin embargo, no podemos dejar de señalar el hecho de que también para algunos doctrinarios, como los italianos, "decomiso" y

"confiscación" son sinónimos, aunque la opinión generalizada distingue entre ambas expresiones.

"En el derecho positivo mexicano, en las diversas leyes que regulan la materia, se emplea la voz "decomiso", puesto que la "confiscación", como se verá más adelante, está proscrita.

"Las leyes que emplean el término "decomiso" son las siguientes: Ley Forestal (artículo 48), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 171), Ley de Pesca (artículo 25), Ley General de Vida Silvestre (artículo 123), Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (artículo 56). En otras leyes se habla de pérdida o adjudicación de bienes a favor de la Nación, sin emplear expresamente el término decomiso, pero sin que esto signifique que tales disposiciones no se refieren al decomiso, de acuerdo con lo que veremos más adelante.

"Por lo que se refiere a jurisprudencias y tesis aisladas del Poder Judicial de la Federación, se emplean ambas voces, "comiso" y "decomiso". Además, es de observarse que en jurisprudencia sí se distingue entre decomiso y confiscación.

En resumen, toda vez que la terminología empleada en la jerga cotidiana da lugar a confusión por el empleo inadecuado de las palabras, resultaba necesario hacer una

precisión para identificar los términos que equivalen al concepto de "decomiso".⁸¹

En relación con el Decomiso leemos en el Diccionario Jurídico Mexicano que proviene del latín de commissum, que significa crimen, objeto confiscado. Incautarse el fisco de algún objeto, como castigo al que ha querido hacer contrabando.

Es la privación de los bienes de una persona, decretada por la autoridad judicial a favor del Estado, aplicada como sanción a una infracción.

La voz decomiso está íntimamente ligada a la de confiscación, ambas deben ser ordenadas por autoridad judicial diferenciándose en que la primera se refiere a una incautación parcial y sobre los bienes objeto del ilícito, mientras que la segunda puede recaer sobre la totalidad de los bienes y sin que éstos tengan relación alguna con la infracción. El decomiso es una figura típica del derecho penal y posteriormente del derecho aduanero.

La Constitución en su artículo 22 en sus primero y segundo párrafos dispone:

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y

⁸¹ Cfr. MICHEL HIGUERA, Ambrosio. El Decomiso. Op. Cit. Págs. 2 y 3.

cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerara como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecho por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

Este precepto al igual que todos los que otorgan derechos a la persona humana frente al poder público, se encuentra ubicado dentro del contexto de las "Garantías individuales".⁸²

El autor Ambrosio Michel Higuera, explica que en el Derecho Penal Mexicano, el decomiso se puede definir como la pena accesoria, por virtud de la cual, sin mediar indemnización, los instrumentos, objetos y productos del delito son privados de la propiedad del delincuente si son de uso prohibido o de uso lícito si el delito es intencional o de la propiedad de tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido por cualquier título si se encuentra en alguno de los supuestos de encubrimiento.⁸³

Para el Doctor Marco Antonio Díaz de León, decomisar es declarar que una cosa ha caído en *comiso*. Significa privar al reo o a terceros de la posesión, propiedad o derecho que tengan sobre los instrumentos (*instrumenta*

⁸² VOZ DECOMISO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª. Edición. Editorial Porrúa- UNAM. México Distrito Federal 1996. Págs. 836 y 837.

⁸³ Cfr. MICHEL HIGUERA, Ambrosio. El Decomiso. Op. Cit. Pág. 28.

sceleris), objetos o productos del delito (*producto sceleris*), acción ésta decretada normalmente como pena accesoria por el órgano jurisdiccional una sentencia penal y en base a este artículo en comento, el cual se caracteriza por hallarse en la Parte General de este Código Punitivo.

Sin embargo, existe otra clase de *decomiso* que se diferencia del antes mencionado, primero, porque constituye una pena principal y, segundo, porque se encuentra en tipos concretos de la Parte Especial, como partes del mismo, como, v. gr., ocurre con los artículos 147 y 224 donde además de la pena de prisión se establece el decomiso.

Atendiendo a su significado vemos que el vocablo *decomiso*, viene de *comiso*, del latín *commisum*: delito contra las leyes, objeto confiscado. Pena de perdimiento de la cosa, que se aplica a quien incurre en el comercio de géneros prohibidos.

Es una pena accesoria o principal, en los términos indicados, de privación o pérdida de los instrumentos o efectos del delito en perjuicio del delincuente o tercero y en beneficio del Estado.

Los alcances de esta pena actualmente van más allá pues implica la pérdida de la propiedad o posesión de los bienes muebles que en su momento constituyeron o emplearon como instrumentos u objetos de un hecho

punible, sino, inclusive, todo aquello que sea producto o utilidad derivada del ilícito en sí o de los citados instrumentos u objetos empleados en el delito, que en ocasiones, como por ejemplo el narcotráfico, consisten en cuantiosas sumas de dinero, inversiones, negocios diversos o inmuebles que se invierten o explotan mediante terceros ("*prestanombres*") en "*lavado de dinero*".

Los bienes decomisados se incorporan al Estado para su aprovechamiento lícito, incluyéndose entre éstos, inclusive, los bienes sobre los cuales recae la conducta delictiva, desde luego cubriéndose los requisitos de ley garantizantes de derechos de las víctimas, de personas ajenas al delito y de terceros de buena fe.

Una de las cuestiones legitimantes de la apropiación de dichos bienes por parte del Estado se basa en impedir que éstos vuelvan a ser utilizados para cometer delito, así como, en caso, en eliminar o debilitar el poder económico de los delincuentes (principalmente organizados en mafias o asociaciones delictuosas) para impedir que lo empleen nuevamente en el delito.⁸⁴

Para el Doctor Raúl Carrancá y Rivas, los objetos materiales -instrumentos- por medio de los cuales se comete el delito y los que son objeto de él, pueden ser de uso lícito o prohibido. El decomiso de los que son de uso

⁸⁴ Cfr. DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Código Penal Federal con Comentarios. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Págs. 85 y 86.

lícito, cuando pertenecen al acusado, es declarado en la sentencia por constituir una medida accesoria y se aplica a los delincuentes dolosos y no a los imprudenciales, pues la penalidad propia de éstos está fijada en los artículos 60 y 61 por el uso hecho a sabiendas de la cosa, fuera de su naturaleza finalística o se aplica con daño de tercero, ya no como pena sino como medida de prevención, cuando el tercero proporcionó el instrumento con conocimiento del empleo que iba a dársele. En cuanto a los objetos de uso prohibido, ya pertenezcan al delincuente, ya a tercero, el decomiso obedece al mandamiento de la ley prohibitiva, ejecutado por la autoridad judicial.

El decomiso puede ser sentenciado por la autoridad judicial aunque el Ministerio Público no lo solicite en sus conclusiones, no obstante ser incuestionable que la pérdida de los instrumentos del delito representa un daño patrimonial, consecutivo a la acción sancionada penalmente por el tribunal. El artículo 40 comentado se descompone en tres capítulos: el primero se refiere al inexcusable decomiso de un instrumento de delito o cosa con que se cometa o intente cometer, si son de uso prohibido; el segundo y tercero se refieren a los objetos de uso ilícito y en el segundo se prescribe el decomiso sólo cuando el acusado fuere condenado, mientras en el tercero se contempla el caso de que el objeto de uso lícito pertenezca a tercera persona, prescribiéndose también el decomiso cuando dicho objeto haya sido empleado con conocimiento de su dueño y para fines delictuosos. Si el legislador hubiera clasificado el decomiso de los objetos

de uso lícito como una pena, de ningún modo hubiera podido ordenar que su Imposición recayera sobre tercera persona no encausada por un delito, pues con esto hubiera violado el principio de la personalidad de la pena convirtiéndola en trascendental, contra lo prevenido en el artículo 14 Constitucional. Cabe el decomiso cuando la tercera persona prestó el objeto de uso lícito con el conocimiento de que otra persona iba a emplearlo para fines delictuosos, con la que se acredita la peligrosidad social del tercero, que amerita una medida que el juzgador está en aptitud de imponer por corresponder a la seguridad pública y a la defensa social. Ciertamente, el decomiso representa en este caso un daño patrimonial, ya se imponga a consecuencia de delito y al delincuente, o ya a tercero, pero en todo caso representa una medida preventiva, para Ceniceros y Garrido "una medida de seguridad que los tribunales imponen en sus sentencias, además de la sanción correspondiente al delito", una sanción ii accesoria y no principal, que mira a la prevención y no a la retribución de los delitos, que sigue a la sanción principal como su consecuencia y con personalidad subrogada, correspondiendo su aplicación siempre que proceda imponer una sanción principal por delito intencional y siempre que en la ejecución de éste se hubiera empleado el instrumento u objeto con los que se delinquiera. En conclusión, la pérdida de los instrumentos del delito es siempre una medida preventiva y asegurativa, ya se trate de cosas de uso lícito, ya de uso ilícito, ya pertenezcan al delincuente, ya a tercero, y constituye en todo caso, una sanción accesoria y no

principal. Como el art. 21 Const. se refiere a la facultad del ejercicio de la acción penal, lo que significa tanto como la solicitud de imposición de penas hecha en el proceso penal no es forzoso que el Ministerio Público solicite el decomiso, que no es propiamente una pena, pudiendo los tribunales hacerlo efectivo de igual modo que la amonestación, que también es accesoria y no principal.⁸⁵

Indudablemente, de conformidad con lo establecido por los artículos 27, 102 constitucionales, 29, 30, 31 del Código Penal Federal, y por el Título Segundo del Código Federal de Procedimientos Penales, la recepción, registro, custodia, conservación y supervisión de los bienes asegurados son actividades propias del Ministerio Público que debe desempeñar en la averiguación previa, como titular de la persecución de los delitos y todo lo que es relativo, las cuales no cabe delegarlas a otras autoridades o instituciones como el precitado órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración de Bienes Asegurados, previsto en el Título Cuarto del ordenamiento citado, misma que en consecuencia es inconstitucional. Ningún Congreso está facultado para legislar leyes contrarias al espíritu y texto de la Constitución Política del país.

⁸⁵ CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. Código Penal Anotado. Op. Cit. Págs. 197 y 198.

Sirven como fundamento de nuestra postura, los siguientes criterios jurisprudenciales:

JURISPRUDENCIA ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO. La ley impone al juez que practique una averiguación del orden penal, la obligación de asegurar, ante todo, las cosas objeto del delito; y en el curso de la instrucción deberá acreditarse a quién pertenece la propiedad de esas cosas.

Tomo VII. Castillo, Juan, p. 283; Santiago, Conrado, p. 1,266; Jennings, Randolf P.; Gravioto Gallardo, Francisco; Bringas y Robles, Luz, p. 1,55.- Jurisprudencia 24 (Quinta Época), p. 78, Sección Primera, Vol. Primera Sala, Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965

ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO. El aseguramiento de los objetos que constituyen la materia del delito, puede llevarse a cabo sin necesidad de juicio previo, cuando se encuentran en poder del mismo acusado, o de algún causahabiente suyo que puede ser considerado como inodado en la ejecución de los actos criminosos; pero cuando se encuentren en poder de un tercero de buena fe, es necesario vencer en juicio a dicho poseedor.

Quinta Época: Tomo XXXVI, p. 1,690.- Otero, Agustín. Tomo XXXVII, p. 181.- Hernández, Pedro. Tomo XXXVIII, p. 1,941.-

Gordillo, Silfobia. Tomo XL, p. 105.- Vidal I., Goziri, S. en C. Torno L, p. 3,760.- Ibáñez Desiderio.

OBJETOS DEL DELITO, ASEGURAMIENTO DE LOS. EL MINISTERIO PÚBLICO ESTÁ OBLIGADO A DEJARLOS MATERIALMENTE A DISPOSICIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL.

Quando el Ministerio Público exhibe ante el Juez de la causa, con posterioridad a la consignación, un pretendido dictamen pericial, que se practicó en la diversa etapa de averiguación previa, lo hace con el carácter de parte; así la opinión técnica exhibida bajo este supuesto, no tiene el valor probatorio de una prueba pericial, porque para que alcance este rango se requiere que su desahogo se practique en términos del artículo 235 del Código Federal de Procedimientos Penales, por ende, dicha prueba sólo genera el valor de un indicio

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,- Tomo XVI, Noviembre de 2002- Tesis V.lo.1 Página 1157 PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 322/90 12 de marzo de 1991, Unanimidad de votos, Ponente: José Enrique Moya Chávez, Secretario' Francisco Raúl Méndez Vega.

2.- FUNDAMENTO LEGAL EN EL ÁMBITO FEDERAL DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La ley que regula la actividad del Ministerio Público con un importante sentido y esencia económica, es la siguiente:

a) Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Artículo 1:

La presente Ley tiene por objeto regular la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La administración y destino de bienes asegurados, decomisados y abandonados en otras materias, se regirán por las disposiciones legales que resulten aplicables.

Artículo 2:

Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

- I. Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación;**

- II. Procuraduría: La Procuraduría General de la República;**
- III. Servicio de Administración: El órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración de Bienes Asegurados, previsto en el Título Cuarto de la presente Ley, y**
- IV. Interesado: Persona que conforme a derecho, tenga interés jurídico sobre los bienes asegurados, decomisados o abandonados.**

Artículo 3:

Los bienes asegurados serán administrados por el Servicio de Administración de conformidad con las disposiciones de la presente Ley, hasta que se resuelva su devolución, abandono o decomiso.

A los bienes que sean decomisados y a aquellos respecto de los cuales se declare su abandono, se les dará el destino previsto en este ordenamiento.

Artículo 4:

Todos los bienes asegurados, independientemente de que su aseguramiento haya sido decretado durante la averiguación previa o el proceso penal,

serán administrados por el Servicio de Administración.

Artículo 6:

Al realizar el aseguramiento, los agentes del Ministerio Público con el auxilio de la Policía Judicial Federal, o bien los actuarios y demás funcionarios que designe la autoridad judicial para practicar la diligencia, según corresponda, deberán:

I. Levantar acta que incluya inventario con la descripción y el estado en que se encuentren los bienes que se aseguren;

II. Identificar los bienes asegurados con sellos, marcas, cuños, fierros, señales u otros medios adecuados;

III. Proveer las medidas conducentes e inmediatas para evitar que los bienes asegurados se destruyan, alteren o desaparezcan;

IV. Solicitar que se haga constar el aseguramiento en los registros públicos que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley;

V. Solicitar, en su caso, que se realice el avalúo correspondiente, y

VI. Proceder a entregarlos al Servicio de Administración, dentro de las 72

horas de haber concluido el aseguramiento.

Artículo 28:

El producto que se obtenga de la enajenación de los bienes a que se refiere el artículo anterior se enterará a la Tesorería de la Federación.

Artículo 44:

Los bienes asegurados respecto de los cuales el interesado o su representante legal no hayan manifestado lo que a su derecho convenga, causarán abandono en los plazos siguientes:

- I. Cuando se trate de bienes muebles, transcurridos seis meses, contados a partir de la notificación de su aseguramiento, y
- II. Cuando se trate de bienes inmuebles, transcurrido un año, contado a partir de la notificación de su aseguramiento.

Artículo 48:

Los bienes decomisados y los abandonados, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serán considerados aprovechamientos en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Aquéllos distintos al numerario serán enajenados por el Servicio de Administración de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y demás disposiciones aplicables.

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Artículo 38, se determina:

Al frente de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

- I. Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que para su administración le sean puestos a su disposición por los Agentes del Ministerio Público de la Federación;**
- II. Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados, con auxilio de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, cuando el caso lo requiera y actualizar permanentemente el registro de los referidos bienes;**
- III. Proponer, instrumentar y controlar los sistemas de administración, asignación y entrega de los bienes asegurados a las instancias administrativas que para**

su control, guarda, custodia y conservación se determine, así como otras facultades que específicamente le delegue el Oficial Mayor en materia de otorgamiento de depositarias, devolución, subastas públicas y destrucción de bienes asegurados;

- IV. Tramitar, en su caso, el destino final de los bienes asegurados, conforme a la resolución ministerial o judicial correspondiente, y**
- V. Fungir como Secretario Técnico del Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de los Bienes Asegurados.**

Como podemos observar, la subasta de bienes asegurados está prevista en los ordenamientos jurídicos citados y en este rubro, resulta vital la función económico, jurídico, administrativa del Agente del Ministerio Público.

La actividad del Ministerio Público, referente a la administración, aseguramiento, decomiso y enajenación de bienes con motivo de la comisión de delitos, trae consigo un beneficio económico integral para el Estado, a efecto de cubrir lo que se denomina gasto público.

El gasto público conforme a lo establecido por el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, está constituido por las erogaciones

monetarias que realiza el Estado en ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y es efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo.

Es igualmente, toda erogación, generalmente en dinero que incide sobre las finanzas públicas y se destina al cumplimiento de fines administrativos, económicos y sociales.

El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia - pensiones, jubilaciones, subsidios-.

El gasto público se financia, parcialmente, mediante los impuestos. Éstos pueden ser de varios tipos, impuestos indirectos, impuestos sobre las importaciones, impuestos sobre la renta, impuestos sobre el valor añadido, y otros mecanismos que permiten obtener ingresos. Este es el principal medio de obtención de recursos del sector público.

Mediante el gasto público los países realizan servicios demandados por los ciudadanos. A lo largo del siglo XIX el gasto público aumentó considerablemente en todos los países, independientemente de su sistema político.

Esto se debió, en parte, a la tendencia casi universal de ampliar los servicios gubernamentales a áreas que antes estaban reservadas a la iniciativa privada, pero también fue debido al crecimiento de la población, a una mayor riqueza general y a la elevación de los niveles de vida.

El gasto público se puede dividir en tres grandes partidas: defensa, obras públicas y programas que favorezcan el bienestar social.

Las obras públicas incluyen servicios como la creación de carreteras, las viviendas de protección oficial y, en muchos países, el servicio de correos, las líneas de ferrocarriles, el teléfono y los telégrafos.

Los programas que fomentan el bienestar social incluyen gastos en el sistema sanitario, la educación y la ayuda a personas discapacitadas.

El principal ejemplo de la intervención estatal en la economía es el de la antigua Unión Soviética, donde casi todas las industrias pertenecían al Estado o estaban bajo su control.

Cuando el gasto público es superior a los ingresos generados por los impuestos, el déficit resultante puede financiarse de dos maneras: mediante la emisión de obligaciones respaldadas por el gobierno o mediante la creación de dinero.

La función económica de la actividad del Ministerio, trae consigo ingreso, entendido como el dinero, o cualquier otra ganancia o rendimiento de naturaleza económica, obtenido durante cierto periodo de tiempo.

El ingreso puede referirse a un individuo, a una entidad, a una corporación o un gobierno. Se pueden distinguir diversos tipos de ingresos tanto en el sector privado como en el sector público de una economía. En el sector privado podemos distinguir cuatro clases de ingresos: los salarios, que es la remuneración del trabajo; la renta, que es el rendimiento de los bienes inmuebles; el interés, que es el rédito del capital; y los beneficios, que son los rendimientos que obtienen los propietarios de las empresas de negocios.

Al hablar del sector público, hacemos referencia a la renta nacional, que supone la medida, en dinero, del flujo anual de bienes y servicios de una economía, que se calcula sumando los ingresos de todos los agentes que la conforman.

Aunque el ingreso se suele medir en términos monetarios, a veces se utilizan otro tipo de medidas, sobre todo en teoría económica.

La renta real no representa el ingreso monetario, sino la capacidad que determinada cantidad monetaria tiene para adquirir bienes y servicios cuyos precios están sujetos a variaciones.

La actividad económica de un país proporciona un producto que se traduce en ingresos obtenidos por los factores de producción utilizados para obtener el bien. Estos factores de producción son cuatro: la tierra, el trabajo, el capital y la empresa.

Según esto, los ingresos obtenidos por cada uno de estos factores se clasifican como la renta pagada por la utilización de la tierra, los sueldos y salarios obtenidos por los trabajadores, los tipos de interés que remuneran al capital y los beneficios que reciben los empresarios. La distribución de la renta se encarga de analizar la cuantía de cada uno de ellos.

El presupuesto, es la previsión de gastos e ingresos para un determinado periodo de tiempo, por lo general un año. El presupuesto es un documento que permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines puede ser necesario incurrir en déficit o, por el contrario, ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit.

El presupuesto familiar o personal ayuda a los individuos a equilibrar sus ingresos y gastos. El presupuesto de un negocio suele utilizarse como herramienta para la toma de decisiones sobre la gestión y el crecimiento de la actividad de la empresa.

El presupuesto más difícil de elaborar es el público del Estado, que es una previsión de ingresos para cubrir los gastos necesarios para llevar a cabo las políticas sociales, económicas y militares de la administración.

El sector público requiere para el cumplimiento de las funciones que le atribuye el orden jurídico, de un conjunto de medios financieros que son los ingresos públicos.

La existencia de decisiones económicas determinadas por el sector público, en virtud del poder de coacción sobre las voluntades individuales, es autónoma del sistema económico conforme al cual esté organizada la sociedad. Esto es, ese sector público siempre requerirá de los ingresos necesarios para realizar sus funciones.

La clasificación de los ingresos públicos está determinada por el sistema económico en el que tales ingresos se obtienen. Así, el tipo de ingresos públicos y su volumen dependen de la forma de organización económica en cada Estado.

Existen diversas clasificaciones de los ingresos públicos que son indicativas de las diversas etapas de la evolución del pensamiento financiero público. Una de las más conocidas es la que iniciaron los cameralistas, que en términos generales ha prevalecido para efectos prácticos.

Esta clasificación divide a los ingresos públicos en tres grandes fuentes: los ingresos derivados del principio de la soberanía fiscal del Estado esto es, los impuestos; los ingresos que provienen de unidades económicas del Estado, posteriormente conocidas como empresas públicas, y, por último, las derivadas de la deuda pública.

Estos ingresos se logran mediante la imposición, que es el sistema de contribuciones obligatorias impuestas por los gobiernos sobre las personas, las corporaciones y las propiedades, como fuente de ingresos para atender los gastos gubernamentales y hacer frente a otras necesidades públicas. Sin embargo, la imposición puede servir también para conseguir otros objetivos económicos y sociales, como fomentar el desarrollo de una economía de forma equilibrada, favoreciendo o penalizando determinadas actividades o ciertos negocios, o bien para realizar reformas sociales variando la distribución de la renta o de la riqueza.

La efectividad de la acción gubernamental depende de que las personas sometidas a su poder estén dispuestas a ceder parte de su soberanía personal o de sus propiedades a cambio de protección y de otro tipo de servicios. La imposición es una forma de realizar este intercambio

En un sistema de economía mixta como el que prevalece en México, es posible agrupar los ingresos públicos, desde un punto de vista esquemático en la

clasificación tradicional anteriormente enunciada, así existen ingresos derivados de una relación fiscal entre el Estado y los contribuyentes; ingresos derivados de entes económicos en los que el gobierno participa total o parcialmente, y, por último, ingresos provenientes del endeudamiento público.

Igualmente una función económica de la actividad del Ministerio público, es la imposición de multas, entendida como la pena de naturaleza pecuniaria, prevista legalmente como sanción y que es aplicable al sujeto activo de una infracción fiscal.

El órgano sancionador, al decidir la imposición de una multa fiscal debe previamente, haber constatado, con elementos objetivos de juicio, que en el caso se está en presencia de una conducta típica, antijurídica y culpable; y, además, que existe un resultado y un nexo causal entre ambos.

Esto es, la procedencia jurídica de una multa fiscal exige lo siguiente:

- a) Que haya una ley fiscal que ordene o prohíba cierta conducta;
- b) Que el sujeto pasivo de esa obligación realice una conducta contraria;

- c) Que la propia ley (u otra) señale que la comisión de esa conducta constituye infracción fiscal;
- d) Que la multa esté prevista legalmente;
- e) Que el monto de ésta se encuentre dentro de los parámetros y montos fijados en la ley, y
- f) Que la autoridad, al imponer la multa, señale en el documento en que lo haga, las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que la llevaron a calificar, en su caso, de grave la conducta que constituye infracción.

La imposición de una multa fiscal no releva ni libera al infractor de cumplir la obligación que hubiere dejado de acatar; de suerte que si se trata de omisión en el pago de contribuciones, deberá pagarlas junto con sus accesorios y sin perjuicio de las penas que, en su caso, imponga la autoridad judicial si se trata de conducta delictiva.

El Código Fiscal de la Federación, maneja tres formas de aplicación de las multas fiscales; a saber un por ciento (50-100-150) según que la conducta de infracción se refiera a omisión del pago de contribuciones y el pago de éstas sea hecho antes o después de que la autoridad competente inicie el ejercicio de sus facultades de

revisión; la segunda forma se refiere a cantidades fijas y la tercera a montos mínimo y máximo; en la inteligencia que estos últimos y los porcentajes pueden verse incrementados según que el Congreso de la Unión expida los factores aplicables para la determinación del monto, lo cual no necesariamente debe ser anual si se considera que en el Congreso existen periodos ordinario y extraordinario de sesiones.

La autoridad fiscal no debe imponer multas fiscales aunque el contribuyente haya cumplido fuera del plazo sus obligaciones fiscales, siempre que este cumplimiento hubiere sido espontáneo esto es que la omisión no haya sido descubierta por la autoridad, o bien, que la cantidad debida no se hubiere pagado con posterioridad al inicio de una visita domiciliaria.

La fuerza mayor o el caso fortuito en la comisión de una infracción fiscal, son motivo para que la autoridad no imponga multas, precisamente por faltar el elemento culpa en la conducta realizada.

Especial cuidado debe tener el contribuyente al impugnar una multa fiscal, en el sentido de constatar si esta deriva o no de la liquidación de un crédito fiscal omitido; pues en caso afirmativo debe tenerse presente cuál de los dos actos de autoridad se notificó en primer lugar y qué vía se intentó contra ese primer acto; la cual tendrá que ser la misma para impugnar el segundo acto,

sobre todo si se trata de impuestos y multa por no haberlos pagado debida y oportunamente.

La actividad del Ministerio Público en la fase procedimental o en la procesal sin lugar a dudas, puede generar beneficios económicos al Estado, a efecto de contribuir al gasto público, con el lógico fin de que el Poder Público se encuentre en aptitud de satisfacer las necesidades de la colectividad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ese sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de derecho en sentido técnico.

SEGUNDA.- La igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres, no significa que éstos tengan los mismos derechos y facultades. El Principio de la igualdad jurídica significa que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre las bases de ciertas consideraciones bien determinadas, establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el Derecho no pueden tomar en consideración en el trato de individuos diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de dicho orden.

TERCERA.- El Ministerio Público es una institución del Estado que ejerce por conducto del Procurador de la República, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en

aquéllas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.

CUARTA.- El Ministerio Público ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad, por lo cual, en ninguna forma, debe considerársele como un representante de alguno de los poderes estatales, independientemente, de la subordinación, que guarda frente al Poder Ejecutivo, la ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico.

QUINTA.- El Estado para el fiel cumplimiento de sus fines, encomienda deberes específicos a los funcionarios, para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual, el agente del Ministerio Público (acusador), al investigar debe hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares así auxilia al titular de la función judicial.

SEXTA.- Una vez que los bienes asegurados por el Ministerio Público, cumplen determinados extremos, pasan a formar parte de los bienes del dominio público. Es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.

SÉPTIMA.- La Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la

representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.

OCTAVA.- El aspecto económico de la actividad del Ministerio Público, se observa desde la Averiguación Previa, cuando en dicha fase procedimental efectúa el aseguramiento de bienes, los cuales en el momento procesal oportuno, pueden ser comercializados por el Estado, a efecto de allegarse fondos para cubrir el gasto Público

NOVENA.- La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados tiene como facultad entre otras recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que para su administración le sean puestos a su disposición por los Agentes del Ministerio Público de la Federación y proponer, instrumentar y controlar los sistemas de administración, asignación y entrega de los bienes asegurados a las instancias administrativas que para su control, guarda, custodia y conservación se determine, así como otras facultades que específicamente le delegue el Oficial Mayor en materia de otorgamiento de depositarías, devolución, subastas públicas y destrucción de bienes asegurados. La subasta es la venta pública de bienes que se hace al mejor postor, en este rubro, resulta vital la función económico, jurídico, administrativa del Agente del Ministerio Público.

DÉCIMA.- La función esencial del Ministerio Público, es constituirse como el garante de los Derechos del Estado y

de la Sociedad, a efecto de crear un equilibrio en la relación Gobernante y Gobernados, sin embargo, no debe soslayarse que en materia de aseguramiento de bienes, puede generar beneficios económicos al Estado, aplicando como ya se señaló, únicamente la ley, observando el Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo.** Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Administrativo Especial.** Volumen II. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.
- 3.- ADAME GODDARD, Jorge. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo i-o. México Distrito Federal 1996.
- 4.- BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio. **Derecho Penal.** Editorial José M. Cajica Jr. Puebla, Pue. México 1949.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Las garantías individuales.** 30ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.
- 6.- CARRARA, Francisco. **Programa del curso de Derecho Criminal.** Tomo primero. Volumen I. Traducción de Luis Jiménez de Asúa. Editorial Reus. Madrid, España 1925.
- 7.- CASTELLANOS TENA. Fernando. **Lineamientos Elementales de Derecho Penal.** 45ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2004.

- 8.- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. **Derecho Administrativo Constitucional.** Cárdenas Velasco Editores. México Distrito Federal 2004.
- 9.- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.** 18ª Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999.
- 10.- DEL PONT, Marco Luis. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. México Distrito Federal 1996.
- 11.- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. **Código Penal Federal con Comentarios.** 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.
- 12.- ELIZONDO, Roberto. **El acto de Gobierno.** Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996.
- 13.- ESCRICHE, Joaquín. **Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.** Tomo I. Cárdenas Editores. México Distrito Federal 1976.
- 14.- FENECH, Miguel. **Derecho Procesal Penal.** Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1979.
- 15.- FIX ZAMUDIO, Héctor. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo a-ch. México 1996.

- 16.- FIX ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el Derecho de Amparo.** 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999.
- 17.- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999.
- 18.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Filosofía del Derecho.** 11ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1999.
- 19.- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. **Meditación sobre la justicia.** Fondo de Cultura Económica. México 1973.
- 20.- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** Tomo I. Editorial Macchi. Buenos Argentina 1998.
- 21.- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac. **El conocimiento de lo social.** Editorial Jus. México Distrito Federal 1967.
- 22.- KELSEN, Hans. **Teoría pura del Derecho.** Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979.
- 23.- MALO CAMACHO, Gustavo. **Derecho mexicano.** 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998.

24.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. **Derecho Administrativo.** México Distrito Federal 1996.

25.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos.** 5ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2004.

26.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos.** 3ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2003.

27.- MICHEL HIGUERA, Ambrosio. **El Decomiso.** Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.

28.- OROZCO ENRIQUEZ, Jesús. **Teoría del Estado.** Edición del autor. México Distrito Federal 1970.

29.- ORTOLÁN, Joseph Louis Elzéar. **Tratado de Derecho Penal.** Tomo I. Traducción de Don Melquíades Pérez Rivas. Librería de Leocadio López. Madrid, España 1878.

30.- OVALLE FAVELA, José. **Diccionario Jurídico Mexicano.** 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo p-z. México Distrito Federal 1996.

31.- PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado.** 18ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996.

- 32.- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. **Lecciones de filosofía del Derecho.** Editorial Jus. México Distrito Federal 1967.
- 33.- REYES HEROLES, Jesús. **Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo.** México Distrito Federal 1947.
- 34.- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. **El sistema de la Constitución mexicana.** 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997.
- 35.- SERRA ROJAS, Andrés. **Teoría del Estado.** 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996.
- 36.- TAMAYO SALMORÁN, Rolando. **Introducción al estudio de la Constitución.** Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS, DECOMISADOS Y ABANDONADOS.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

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

OTRAS FUENTES.

DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. **Derecho Administrativo.** México Distrito Federal 1996.

VOZ DECOMISO. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** TOMO D-H. 2ª. Reimpresión Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988.

VOZ ESTADO. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** TOMO D-H. 2ª. Reimpresión Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988.

VOZ MINISTERIO PÚBLICO. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** TOMO I-O. 2ª. Reimpresión Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988.