



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"**

**"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO UN
ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CENTRALIZADA"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LORENA MORA RODRÍGUEZ

ASESOR :
IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

2005

A DIOS

Por la vida en amor que me has brindado, dando a tu hijo a cambio, en compañía de las personas que amo y respeto; dando siempre tu consejo de prudencia, justicia, juicio y equidad; por enviar a mi vida a dos seres tan maravillosos (mis padres), y sobre todo por encontrar en ti, un refugio y sustento, así como la sabiduría, el conocimiento y la inteligencia para ser un profesionalista y mejor persona, te amo Jesús.

A MIS PADRES

A ti padre por ser un luchador incansable, para quien nunca existió cansancio, ni sacrificio inútil cuando de tu familia se trata, hombre trabajador y dador, padre ejemplar. A ti madre, por ese amor maternal tan especial propio de ti, por esas noches en vela, por los cuidados y sacrificios inmerecidos, por ubicarme siempre con los pies en la tierra y dejarme libre en mis sueños. A ambos gracias por darme su amor aun antes de nacer, por mostrarme siempre el camino correcto, por pensar antes en mí que en ustedes, por inculcarme principios tan valiosos como lo son el respeto, la humildad, el trabajo, la libertad, la tolerancia y sobre todo el amor; esta Tesis es por y para ustedes, por todo su desgaste físico y mental que en toda mi vida he contemplado para poder realizarme como un profesionalista y por ser quienes más amo en mi vida.

A MIS HERMANOS

Por su apoyo y cariño, brindado en todo momento a lo largo de mi vida; disculpando mis errores y defectos con su amor.

A MI NOVIO

Dany, por contar con tu apoyo y amor, desde que nos encontramos, por impulsarme a seguir adelante para lograr mis metas; enseñándome a defender siempre mi criterio con valor y humildad; ayudándome a reconocer mis errores para mejorar en el futuro.

A LA UNAM

Por abrirme sus puertas y dejarme ser un integrante más de nuestra alma mater; por formarme como un profesionista audaz y competente.

A MI ASESORA

Lic. Irene Vázquez Vélez por su tiempo, apoyo y comprensión, así como por haber compartido sus conocimientos en mi desarrollo académico como en la elaboración de esta Tesis.

EN GENERAL

A todas aquellas personas que han estado a mi lado en las buenas y en las malas, deseando lo mejor para mí, tanto como profesionista y persona; por sus consejos y sermones, que me ayudan a encontrar el equilibrio que en ocasiones hace falta a mi vida.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1

1. Generalidades y Conceptos

1.1 Concepto de Administración.	1
1.2 Concepto de Administración Pública.	3
1.3 Concepto de Administración Pública Federal.	9
1.4 Formas de Organización Administrativa.	12
1.4.1 Administración Pública Centralizada.	13
1.4.2 Administración Pública Paraestatal.	20
1.5 Concepto de Órgano.	25
1.6 Organismos Centralizados.	27
1.7 Concepto de Procuraduría y Procurador	31
1.8 Concepto de Facultad.	35
1.9 Concepto de Atribución.	37

Capítulo 2

2. Antecedentes

2.1 Época Colonial.	39
2.2 Época Independiente.	46
2.3 Época Contemporánea	61

Capítulo 3

3. La Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Centralizada.

3.1 Naturaleza Jurídica y Social	71
3.2. Reglamentación Jurídica.	75
3.3 Su Vinculación con el Poder Ejecutivo Federal	79
3.4 Estructura Orgánica	84

Capítulo 4

4. La eficacia de la Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Federal.

4.1 Funciones Administrativas, Facultades y Atribuciones del Procurador y la Procuraduría General de la República.	90
4.2 Carácter Político del Procurador General de la República.	101
4.3 Situación Actual.	103
4.4 Críticas Vertidas.	105

Conclusiones	113
--------------	-----

Bibliografía	116
--------------	-----

I N T R O D U C C I Ó N

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

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

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

Para el desarrollo del presente estudio, se utilizaran como base los métodos analítico y de síntesis, esto con el propósito de conocer los principios o elementos del objeto que se investiga, para examinar con detalle su problemática; el análisis nos ayuda a organizar, con una visión global e integral, los elementos componentes del objeto en estudio, en este caso la Procuraduría General de la Republica, es decir, la vía es ir del conjunto a cada una de sus partes. Y después del análisis, se tratara de dar una conceptualización que sea mas actual basándose en la legislación vigente, tomando en cuenta las criticas doctrinales.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo primordial hacer un análisis pormenorizado sobre la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República con relación a sus funciones como Órgano Centralizado de la Administración Pública Federal, debido a que indudablemente se requiere de un conocimiento exacto para conocer su adecuado funcionamiento así como la Ley y Reglamento que la rigen; ver la

forma en como mantiene y mantendrá una relación directa con la sociedad, por estar encargada de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

De tal modo se realizara la tarea de explicar algunas generalidades y dar una conceptualización actual, partiendo desde los conceptos de Administración, Administración Pública y sus formas de organización; que órganos la componen y demás puntos de interés, como qué es la Procuraduría y Procurador.

Una vez hecho lo anterior, se continuara con el desarrollo histórico con el propósito de analizar la evolución y avance de dicha Institución hasta llegar al tiempo que se esta viviendo en nuestra legislación.

A su vez, se efectuara un estudio de la Procuraduría General de la Republica como Órgano de la Administración Pública Centralizada, comenzando por su naturaleza jurídica y social, prosiguiendo con su reglamentación jurídica; y así a la vinculación que tiene con los Poderes de la Unión y por ultimo la estructura orgánica con la cual esta funcionando.

Concluiremos nuestra investigación, analizando las funciones, facultades y atribuciones tanto de la Procuraduría General de la República como de su titular, el Procurador, observando que de tales funciones se deriva el carácter político del Procurador; también abordaremos la situación actual que esta viviendo esta Institución, y cuan importante es definir la adecuada ubicación de la Institución dentro de los Poderes de la Unión, para poder lograr así una eficacia y desarrollo de la misma.

Capítulo 1

1. Generalidades y Conceptos

No podemos entrar en materia sin antes hablar de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, desde un punto de vista general y conceptual, considerando que este primer capítulo será la base de nuestra investigación.

En este capítulo, abordaremos diversos conceptos y elementos que tienen relación con nuestra investigación, y que consideramos servirán de apoyo, para realizar el análisis de la Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Centralizada.

1.1 Concepto de Administración.

La palabra administración se deriva de la expresión latina administratio o administrare, compuesta a su vez por las voces ad y ministrare que significa servir, ejecutar, llevar a cabo algo.

La tarea de administrar es tan antigua como la civilización misma, además de ser una de las más grandes preocupaciones del hombre, por lo que varios autores han tomado dicho tema en estudio, como es el caso de Jiménez Castro quien afirma que: “La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.¹

Mientras, el Maestro Serra Rojas argumenta que: “El concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública. La administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta por medio de una

¹ Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la Teoría Administrativa, 4ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974, p. 23.

estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas . . . ”.²

Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos con el fin de asegurar su normal productividad. Así por ejemplo, desde el ama de casa hasta el gerente de una empresa, administran, cuando llevan a cabo ciertas reglas o lineamientos, por medio de los cuales organizan los recursos tanto humanos como materiales, para obtener un mejor rendimiento en sus actividades.

De esta manera, tenemos que las actividades desempeñadas por los individuos en pro de sus rendimientos particulares, se ubican en el terreno de la Administración Privada, ya que lo que realicen será en beneficio propio.

Pero cuando esas actividades son realizadas por el Gobierno, por medio de sus funciones estatales, el beneficio obtenido se proyecta sobre toda la comunidad; y es aquí, donde entramos al campo de la Administración Pública, porque no se persigue un fin particular, sino un beneficio público.

Así tenemos que la distinción entre Administración Privada y Pública, es como acertadamente mencionara el Abate Sieyes: “Trabajos particulares” y “Funciones públicas”³. Los primeros realizados por los miembros de la comunidad para satisfacción de sus propios y particulares intereses y los últimos los realiza el Gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad.

De lo anterior, podemos concebir que la Administración equivale a regir o cuidar un bien o un patrimonio; pero cuando ésta se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que tienen como finalidad atender necesidades de interés social y colectivo, estaremos en presencia de la Administración Pública, tema que abordaremos a continuación.

² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, t. 1, 23ª edición, Editorial Porrúa, México 2002, p. 70.

³ Sieyes, Emmanuel J; ¿Qué es el tercer Estado?, UNAM Dirección General de Publicaciones, México 1973, p. 167.

1.2 Concepto de Administración Pública.

Para dar un concepto de Administración Pública, es necesario tener una ligera idea de la concepción de Estado, a la cual el ilustre autor Faya Viesca, menciona que “ el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un territorio determinado.”⁴ La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano; también comenta que nuestro derecho positivo reconoce la personalidad del Estado, pues a esté y a otras entidades, la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones.

La Administración Pública es una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad. En México se reconoce personalidad no solo a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública Centralizada, sino además a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

A continuación mencionaremos algunas definiciones de la Administración Pública, dentro de ellas destaca la percepción que nos brinda el Maestro Serra Rojas, que a la letra dice: “ . . . una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.⁵

Por su parte Gabino Fraga, divide el concepto de Administración Pública, definiéndola en sentido subjetivo o formal, y objetivo o material.

“(A).- Sentido Subjetivo – Formal. Se le considera en razón de su estructura, partiendo de la idea de que es una Institución de carácter gubernamental, la cual para la consecución de sus fines se encuentra formada por una serie de elementos materiales;

⁴ V. Faya Viesca, Jacinto, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1983, p. 28.

⁵ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 81.

siendo estos las diversas dependencias, órganos, departamentos y unidades administrativas; y los elementos humanos tales como los servidores públicos y los empleados.

B).- Sentido Objetivo- Material. Se refiere a la actividad desplegada por las diversas dependencias y órganos, es el determinar su valor intrínseco, la naturaleza de sus actos, los cuales son únicos y exclusivamente para la satisfacción de los intereses públicos de la sociedad; desplegando la acción administrativa a través de las siguientes funciones:

- 1.- Realización de actos administrativos, jurídicos y materiales.
- 2.- Prestación de servicios públicos; y
- 3.- Producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas.”⁶

La mayoría de los publiadministrativistas, encuadran a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, decreciendo su autonomía e independencia al considerársele como una Institución estatal determinada por el Gobierno, no olvidemos que incluso se le llama “El gobierno en acción”, en virtud de constituir la acción gubernamental revestida con carácter estatal, ya que su origen – destino depende de la política gubernamental existente, por lo cual sirve a fines políticos pero no los realizan política sino administrativamente, ya que como lo menciona Carrillo Flores, “La Administración se desborda en el mundo de la política que ahora es . . . fundamentalmente intervención económica del Estado”.⁷

De esta manera los publiadministrativistas para ubicar a la Administración Pública la determinan en razón de la dicotomía que guarda con la política; describiendo a esta última como la voluntad, el pensamiento del Ejecutivo; y a la Administración como la ejecución de esa voluntad.

Por lo cual, identifican al Poder Legislativo como la personificación de la voluntad del Estado al dictar mediante la expedición de leyes, la política a seguir. Y a la

⁶ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª edición, Editorial Porrúa, México 1993, p. 123.

⁷ Carrillo Flores, Antonio, La justicia Federal y la Administración Pública, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1973, p. 45.

Administración Pública, involucrada en la ejecución de las leyes y de las políticas de las autoridades gubernamentales la encuadran dentro del Poder Ejecutivo; estableciendo así una dicotomía entre la política y la Administración, donde termina una empieza la otra y viceversa, pueden estar juntas pero no confundirse cada una delimita el campo de la otra.

Los tratadistas al explicar la Administración Pública a partir de la dicotomía Política- Administración, trasladan a segundo plano la esencia de la misma, la cual se encuentra en la escisión existente entre el Estado y la Sociedad.

Como ya lo mencionamos en párrafos precedentes, la sociedad se encuentra integrada por individuos que desempeñan “Trabajos particulares” en su interacción con los demás miembros de la sociedad, en la búsqueda de satisfactores para sus necesidades, pero ello no lo puede lograr viviendo en la anarquía, sino que es menester que se encuentre supeditado a un Poder Público que vele por los intereses de todos los miembros de la sociedad, ya que si cada cual se preocupa de una manera egoísta, se llegaría al caos total. Por esto la sociedad, se desenvuelve en una esfera completamente distinta a las actividades realizadas por el Estado a través de sus “Funciones públicas”. En este contexto por las características propias que separan a la sociedad y el Estado, la Administración Pública desempeña el papel “de mediador”, haciendo de esta función la naturaleza misma de su existencia.

Por lo cual, la Administración Pública viene a ser entre dos entidades diferentes: El Estado y la Sociedad, constituyéndose en una organización de acciones que le son ordenadas por el Gobierno de Estado, para realizar los programas y fines necesarios que satisfagan tanto a la sociedad como al mismo Estado.

Sin dejar de estar inscrita en el Estado, la Administración Pública en su carácter de mediador hace palpable la presencia del Estado en la Sociedad, al individualizar para cada uno de los integrantes de la misma las funciones, obras, atención a servicios públicos, etcétera. lo cual constituye la actividad estatal. De igual manera, la Administración Pública

intercede ante el Estado para la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas de los miembros de la sociedad.

De esta manera, es a través de la Administración Pública que la sociedad logra su desarrollo y progreso tanto moral como material, ya que la misma se encuentra presente en todas las etapas de la vida del ser humano, desde su concepción hasta su muerte vigilando en todo y tendiendo al mejoramiento de la progenie humana por medio de nuevas instituciones administrativas, de las cuales depende el perfeccionamiento o retroceso en el desarrollo de un pueblo.

El Maestro Serra Rojas, también aborda una serie de ideas sobre los elementos totalizadores de la Administración Pública, entorno a una obra del profesor Piere Escoube titulada " Introducción a la Administración Publica". "Obra en la cual metodiza los elementos de los cuales dispone la Administración Pública para la consecución de sus fines, siendo estos de cuatro clases: a) estructura o morfología; b) procedimientos o dinámica de la administración; c) material y equipo; y d) personas o factor humano".⁸

a) Morfología de la Administración o estudio de las Estructuras Gubernamentales.

Para explicar porque la Administración es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el presupuesto de egresos de la Federación y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos. Entre las oficinas mayores se encuentran las Secretarías, Departamentos Administrativos, Oficialías Mayores y las Direcciones Generales y otros Organismos, a los cuales la complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua, tan solo obsérvese la Ley Organica de la Administración Publica, y otras que han sufrido modificaciones.

⁸ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 92.

En algunos Estado esta especialización se ha intensificado, como en el caso de la Unión Soviética en donde funcionan numerosas Secretarías de Estado, dedicadas a asuntos muy diversos; y en sentido contrario, en otros países como en Estados Unidos de Norteamérica la especialización no ha multiplicado las Secretarías, sino que se han creado numerosas comisiones o dependencias de naturaleza variada, a quienes se les encarga la realización de asuntos o materias de objetos diversos y específicos, como la Comisión del Valle de Tennesi y otras instituciones semejantes.

Por lo tanto, la estructura de la Administración se encuentra integrada por una serie de Órganos administrativos y de Entidades Gubernamentales, las cuales auxilian al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones administrativas, de las cuales nos abocaremos en los puntos siguientes.

B) Dinámica de la administración

El segundo de los elementos de la Administración son los procedimientos administrativos, de los cuales hay que entender que no constituyen los actos cumplidos por la Administración Pública para lograr sus objetivos, sino la aplicación de las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse. El problema que se plantea es el siguiente: ¿Puede o debe la Administración Pública actuar de acuerdo con las misma normas jurídicas que los particulares o una empresa privada?. ¿Puede o debe la Administración Pública emplear procedimientos que le sean propios y muchas veces totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho privado?.

La respuesta ha sido diferente en los países latinos y en los sajones, los latinos con un criterio legalista, han elaborado un derecho administrativo, que ha construido sus propias instituciones jurídicas colocadas en forma diametralmente opuesta al derecho privado. Toda referencia al derecho privado es, o una necesidad o un elemento que distrae o aparta el advenimiento del principio administrativo guiado por el interés general. En los países sajones, con un interes pragmático y empírico, las personas en general tienen la misma Ley y ocurren ante los mismos jueces. La tendencia moderna en estos países que

van desarrollando un nuevo derecho administrativo, es que empiezan a experimentar la necesidad de regular sus servicios públicos, de conformidad con normas específicas muy distintas a la que regulan las actividades privadas. Todas las actuaciones de los entes de la Administración Pública para alcanzar los fines señalados por el Estado- Gobierno tendrán su razón de ser en las Leyes establecidas las cuales se derivan automáticamente de la Constitución.

C) Instalaciones materiales y Equipos

Los procedimientos mecánicos científicos, se han desarrollado extraordinariamente en otros países simplificando las labores de la Administración y haciendo más eficiente el servicio. Además se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del Estado, adoptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada. Esto es, que se ordenaran en forma sistemática la distribución de los medios de carácter esencial para una mejor coordinación, que redunde en el total aprovechamiento de los recursos humano-materiales que son los instrumentos necesarios para el logro de las metas planteadas.

D) El factor humano o psicológico de la conducta administrativa.

Los autores sobre temas de Administración Pública, coinciden en que el factor humano es el más importante de sus elementos, las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que un arsenal un conjunto de herramientas que valen lo que los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración se hace con hombres y para los hombres, ninguna consideración supuestamente científica o teórica abstracta de la Administración Pública debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.

En consecuencia, dado el constante e incesante crecimiento de la Administración Pública, ésta debe contar para su funcionamiento con todo un aparato burocrático el cual integra el elemento humano compuesto de funcionarios y empleados al servicio del Estado, para lo cual se necesita toda una política de recurso humanos, ya que los servidores públicos no toman aun total conciencia de su papel fundamental en la función pública, y que de su actuación depende que los órganos de la Administración Pública sean cuestionados o no sobre su eficacia, lo que redundara en la inoperancia de los fines estatales o en la prestación adecuada de los servicios y el cumplimiento integral de sus fines.

1.3 Concepto de Administración Pública Federal.

La Administración Pública es una estructura político jurídica, reconocida en la Constitución y si nos remitimos a ésta ultima encontraremos que la misma estatuye que la conformación del país seria la de una República Federal, lo cual en nuestros días queda contemplado en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, la cual establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”. Pero nuestro régimen constitucional, no sólo se encuentra contemplado por el Artículo en cita, sino que también los Artículos 27, 39, 41 y 115 establecen:

- a) La Federación
- b) Las Entidades Federativas y
- c) Los Municipios

De lo anterior se desprende que la Administración Pública Federal, nace en nuestra Ley Suprema y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político. En base a lo extenso que resultaría el estudio de los tres niveles de gobierno, únicamente nos abocaremos al análisis del Gobierno Federal o la Federación.

Como observamos en el punto anterior referente a la Administración Pública, a la misma se le identifica como “ El Gobierno de acción”, esto es, al Presidente de la Republica y sus dependencias . . . y ¿Quién es el Presidente de la República? Es el depositario del Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 Constitucional, señala las facultades, que le competen como Ejecutivo Federal, de lo que se desprende que el 95% de la actividad de este Órgano, se encuentra destinada al Gobierno Federal y su Administración.

En opinión del Maestro Serra Rojas, la Administración Pública Federal “ es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicio publico”.⁹

Atendiendo a dicha opinión, el Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal, se encuentran íntimamente ligados ya que ambos tienden a la consecución de los fines gubernamentales, pero para poder realizar éstos necesita auxiliares, es decir, de una serie de Organismos y Dependencias, a través de los cuales se brinda a los gobernados una Administración pronta y eficaz; realizando de una manera armónica sus actividades; esto es, el Ejecutivo necesita manifestar su voluntad de ejercer sus funciones, por lo que el artículo 90 de nuestra Carta Magna establece quienes son los funcionarios de los Órganos Administrativos que le auxiliarán en el ejercicio de sus funciones.

El autor Faya Viesca,¹⁰ menciona que “la actividad administrativa, es la actividad esencial y natural del Poder Ejecutivo; también constituyen actos administrativos los emanados de los Tribunales autónomos, tales como los tribunales Contencioso Administrativo, el Tribunal fiscal de la Federación y de la Junta Federal de Trabajo, ya que su fuente de origen es la Administración Pública”.

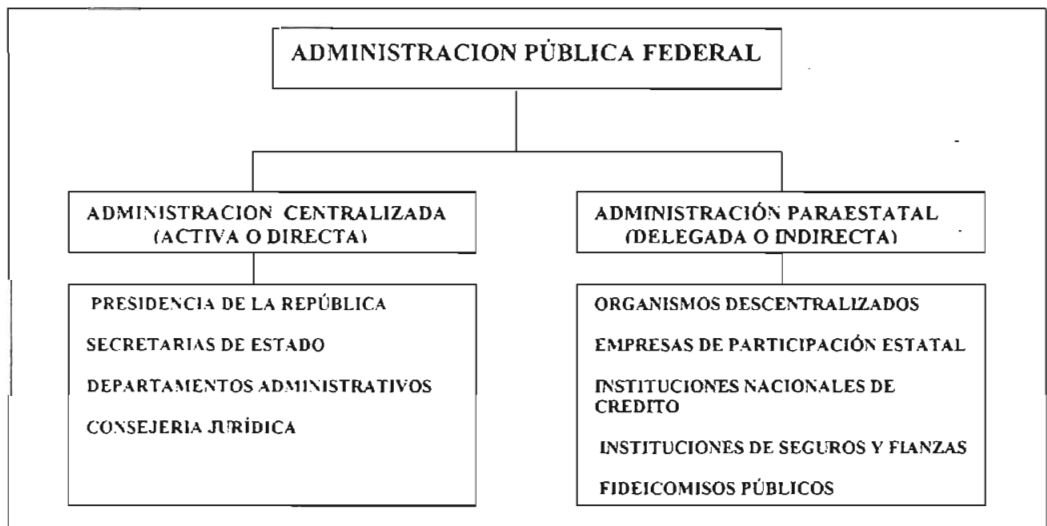
⁹ Ibidem. p. 81.

¹⁰ V. Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., p. 39.

Por otro lado Moreno Rodríguez¹¹, sostiene que “la Administración Pública Federal no integra a todo el Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República cuenta con otro tipo de órganos que no son típicamente administrativos, aunque ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional” y precisamente señala como tales a los tribunales Autónomos.

Nosotros nos inclinamos por la opinión del maestro Faya Viesca, ya que si bien éstos tribunales son de naturaleza jurisdiccional, también lo es, que se encuentran subsumidos en la Administración Pública, por ser entes jurídicos y que como tales guardan una estrecha relación con el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, retornando a la conformación de la Administración Pública Federal, ésta cuenta en su estructura con los ya mencionados elementos materiales (bienes) y personales (funcionarios públicos, empleados), para su función. Esquemáticamente y de acuerdo a nuestra Carta Magna y a la Ley Organica vigente de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal, queda integrada como se muestra en el cuadro número 1.



¹¹ Moreno Rodríguez, Rodrigo, Derecho Administrativo, Primer Curso Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1980 p. 133.

* El cuadro número 1, fue tomado del Maestro Acosta Romero, Miguel.

1.4 Formas de Organización Administrativa.

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la Administración Pública se debe a que el Poder Ejecutivo Federal, para ampliar sus actividades como autoridad y administrador debe auxiliarse en sus funciones como tal, de toda una estructura jurídica compuesta de una serie de órganos o unidades administrativas, o sea establecer un sistema de órganos mediante los cuales manifieste su voluntad y ejerza sus funciones, para así lograr alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la actividad administrativa.

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del Poder Ejecutivo. El Maestro Miguel Acosta Romero, dice que la organización administrativa es: “La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”. Y por unidad administrativa define al “. . . conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende éste . . .”¹²

De manera atinada podemos decir que las formas de organización administrativa, son la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal y Municipal, para atender las funciones propias de la Administración Pública en el marco de sus atribuciones constitucionales.

En la doctrina del Derecho Administrativo, tradicionalmente se han conocido como formas de organización administrativa las siguientes: La centralización, la

¹² Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2000. pp. 108 y 109.

desconcentración y la descentralización y las empresas públicas de participación estatal y fideicomisos. Otros estudiosos solo hablan de dos importantes formas y se refieren a la centralización y la descentralización; sin embargo nosotros nos inclinamos con más precisión por la primera clasificación, que ha sido mencionada.

Nuestra norma fundamental establece en su artículo 90, el principio dogmático de la Administración Pública Federal, dividiéndola de la siguiente manera:

“Artículo 90. 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”.

De acuerdo con la ley orgánica respectiva, expedida por el Congreso de la Unión, se establece en su artículo primero:

“Art. 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal”.

Visto lo anterior, la forma de organización administrativa, se bifurca en dos grandes ramas: La Administración Centralizada, llamada también directa o activa, la cual engloba a los órganos desconcentrados; y la Paraestatal, a la cual se le conoce como Administración delegada o indirecta, y que contempla entre otras a las Empresas Públicas y al Fideicomiso Público o Estatal. En atención a la importancia de cada forma de administración, estudiaremos de manera particular cada una de ellas.

1.4.1 Administración Pública Centralizada.

La Administración Pública Centralizada, es una de las dos formas en que se divide la organización administrativa en nuestro país, tal y como lo establece el artículo 90 constitucional y el 1º de la ley orgánica respectiva, anteriormente analizados.

El régimen de centralización administrativa comprende:

- 1.- La centralización pura o directa;
- 2.- La delegación de facultades; y
- 3.- La desconcentración administrativa.

La Centralización Directa.

Al frente se encuentra el Poder Ejecutivo Federal del cual dimanar los demás órganos administrativos; los cuales se despliegan en una línea de jerarquización y subordinación, en las cuales se coordinan las acciones administrativas; mediante las facultades o poderes de los cuales se encuentran legalmente investidos.

Para entender la Administración Pública Centralizada, tenemos que definir su concepto, al respecto el Maestro Serra Rojas¹³ manifiesta que “se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.

El Jurista Acosta Romero, por su parte conceptúa que “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”¹⁴.

Siguiendo la misma línea, el autor Faya Viesca, expresa que la centralización “. . . organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos”¹⁵.

¹³ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 497.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 111.

¹⁵ V. Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., p. 44.

De los conceptos expuestos, se desprende que es una forma de organización administrativa donde la subordinación y jerarquización constituyen la piedra angular de la Administración Centralizada, para mantener la unidad entre los diversos órganos, que la componen y que redunde en una coordinada concreta acción administrativa. Por lo que la "jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre si los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública".¹⁶. Estas facultades o poderes que hacen posible la unidad y el orden de los órganos administrativos entre sí, no es mas que una serie de deberes y derechos entre los titulares (servidores públicos) superiores e inferiores, de los diversos órganos administrativos, los cuales al analizar los estudios del Maestro Acosta Romero, se derivan los siguientes:

1.- PODER DE DECISIÓN.- Es el poder reservado a los titulares de los órganos, ya que no cualquier servidor publico, puede dilucidar sobre resoluciones técnicas-administrativas de gran importancia para el despacho de los asuntos de relevancia de su competencia.

2.- PODER DE NOMBRAMIENTO.- Es la facultad que poseen los titulares, para nombrar basándose en aspectos subjetivos (conocimientos, experiencias, etc.) a sus colaboradores que dependerán subordinadamente de él, pero en la practica únicamente el presidente, en virtud de la fracción II del Artículo 89 Constitucional, le compete la designación de los empleados de la administración más cercanos, vgr: Secretarios de Estado. Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la Republica, en cuyos nombramientos va implícita la lealtad debida.

3.- PODER DE MANDO.- Es la potestad que tiene el superior jerárquico, para ordenarle al subordinado, la realización de determinadas actividades jurídico-administrativas, mediante ordenes verbales o escritas.

¹⁶ Serra Rojas. Andrés, Op. Cit., p. 500.

4.- PODER DE REVISIÓN.- Es la atribución de examinar e inspeccionar la actuación del inferior jerárquico, la cual generalmente es de oficio.

5.- PODER DE VIGILANCIA.- Se traduce en la vigilancia que se realiza sobre la actividad desempeñada por los subalternos, mediante informe solicitados o visitas que se realizan exclusivamente para ese fin.

6.- PODER DISCIPLINARIO.- La irregularidad observada en el desempeño de las actividades del Servidor Público, da como resultado la aplicación de medidas represivas en su contra, consistiendo estos medios correctivos desde una llamada de atención, hasta el cese del funcionario responsable.

7.- PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.- Que en dado caso lleguen a surgir, es el Ejecutivo por medio de la Secretaria de Gobernación, tal y como lo estatuye el Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De esta manera encontramos que en la Centralización existe una coordinación entre los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada delimitan su actividad para no entorpecer sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación determinada, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su propio orden jerárquico.

La Delegación de Facultades

En cuanto hace a la delegación de facultades, esta se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la firma hasta las más completas e integrales de competencia.

La delegación de facultades tiene su fundamento legal en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su parte primera preceptúa:

“ARTICULO 16.- Corresponde originalmente a los titulares de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares . . .”

Ahora bien, los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son: los subsecretarios generales, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo.

La desconcentración administrativa

La centralización administrativa, como forma de organización en la que los poderes de decisión se concentran en los órganos superiores, permite la unidad de acción, a la vez que genera problemas de funcionalidad, principalmente por falta de agilidad en la toma de decisiones y de su ejecución, ya que el camino que su trámite tiene que recorrer puede ir desde el más bajo nivel hasta la cúspide, además de que por las distancias territoriales en muchas ocasiones es necesario el traslado de personas y documentos desde el lugar donde se genera el asunto hasta el centro de decisión que dará solución.

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa, denominada desconcentración administrativa, donde el poder central transfiere a un órgano que le está subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones. en un ámbito territorial determinado, lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión, y por ende el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa.

Los entes desconcentrados, no se excluyen de la Administración Central, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

El Maestro Serra Rojas, señala que “la desconcentración administrativa es la transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración Central, de una competencia exclusiva o un poder de tramite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación”.¹⁷

Definiendo a la desconcentración Gabino Fraga, nos dice “Consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de los órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión”.¹⁸ En esta definición observamos que Fraga llega a confundir y unir en un solo concepto dos figuras, que aunque poseen cierta similitud son diferentes, porque en la delegación se transfieren temporalmente facultades que son competencia del superior jerárquico, y en la desconcentración, se asignan de una manera más permanente. incluso orgánica e institucional ciertas facultades propias y específicas para crear nuevas autoridades dotadas de autonomía técnica.

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

Por su parte, la desconcentración administrativa, consiste en una forma organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado. gozan de cierta autonomía técnica y administrativa. Como ejemplo serían las Secretarías de Estado las cuales cuentan con organismos desconcentrados que les auxilian en el desempeño de sus funciones, como la Secretaría de Educación Pública que cuenta con el IPN, la Universidad Pedagógica y otras instituciones de educación superior que dependen de dicha Secretaría y le auxilian en la prestación del servicio público de educación, así como el Instituto Nacional de las Bellas Artes, cuya función de creación y difusión de la cultura y de las bellas artes representa su razón de ser.

¹⁷ Ibidem, Op. Cit. . p.535.

¹⁸ Fraga. Gabino. Derecho Administrativo. 38ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, p. 165.

La desconcentración se presenta para distintos autores de las siguientes formas: la desconcentración horizontal o periférica, llamada también externa o regional: la cual consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, un ejemplo ilustrativo lo constituyen las Delegaciones del Distrito Federal o las Oficinas Regionales Fiscales; y la desconcentración vertical o central, denominada también interna o funcional: que consiste en las facultades específicas que delega un órgano superior jerárquico a su inferior, para que este actúe con mayor flexibilidad y eficacia.

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

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

La desconcentración administrativa, es una figura necesaria a la que se le debe brindar un mayor apoyo y desenvolvimiento, puesto que gracias a la misma se ha vuelto la Administración Pública más ágil.

1.4.2 Administración Pública Paraestatal.

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

La descentralización surge por la imposibilidad material y física del Estado para avocarse él sólo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad. “. . . Y el Estado que pretenda realizar a través de sus órganos centrales toda su actividad, sería algo parecido a un monstruoso hombre con solo cabeza y carente de los restantes miembros. . .”¹⁹.

Para el jurista mexicano Martínez Morales, “la descentralización administrativa es un modo de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.²⁰

La opinión del Maestro Serra Rojas, es la siguiente: “la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.²¹

¹⁹ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 1998, p. 306.

²⁰ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º cursos, 4ª edición, Editorial Oxford University Press, México 2000, p. 209.

²¹ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 722.

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

“ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Los tipos de entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal nos los establece el artículo tercero de la ley en estudio, el cual dice a la letra:

“ARTICULO 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

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

Encontramos un común denominador, que consiste en la autonomía que posee el órgano descentralizado respecto del órgano central, ya que hay un cierto alejamiento del centro por que no existe una jerarquización con respecto de éste. La autonomía no es solo técnica como ocurre en la desconcentración, sino también es orgánica, esto es, posee facultades de organización y decisión propia, prerrogativas que le son propias y determinadas por una autoridad independiente que las hace oponibles incluso a otras autoridades. así sean las centrales.

El concepto descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias, partiendo de la idea de que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo.

Entre sus principales características, podemos mencionar que los órganos descentralizados:

- 1.- Asumen actividades que competen al Estado;
- 2.- Que son de interés general; y
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello dotados de:
 - a) personalidad jurídica;
 - b) patrimonio propio; y
 - c) régimen jurídico que particularmente los regula.

De lo anterior se desprende, que estos órganos se distinguen por poseer una personalidad jurídica y patrimonio propio, características que no comparte totalmente el autor Gabino Fraga, ya que dice que no son exclusivas de los órganos descentralizados porque hay organismos centralizados, que también los detenta.

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

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

a) Descentralización por servicio.

Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines

específicos y especializada para atender a determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

b) Descentralización por colaboración.

Esta surge cuando el Estado tiene mayor intervención en la vida privada, es decir, tiene la necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él. El Jurista Galindo Camacho, opina que dicha organización administrativa “consiste en el desempeño de parte de la función pública, realizada por los particulares a los que el Estado solicita y otorga, al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución, para la mejor realización de parte de la función pública a que la misma se refiere”.²²

c) Descentralización por región.

Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden. El Maestro Serra Rojas, nos da el ejemplo del Municipio al decirnos “que es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa, si nos atenemos al rigor del artículo 115 constitucional”.²³

En cuanto a su objeto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 14, que a la letra dice:

“ Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Organica de la Administración Públicas Federal y cuyo objeto sea:

- 1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias²⁴;
- 2.- La presentación de un servicio publico o social; o

²² Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, t. 1, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2000, p.131.

²³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 770.

²⁴ La misma Ley de la Entidades paraestatales define como áreas prioritarias las que señalan en los artículos 25, 26 y 28 de la Carta Magna y que tienden a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Asimismo, esta misma Ley de Entidades Paraestatales señala en su artículo 15 los elementos indispensables para la creación de un organismo descentralizado, los cuales son los siguientes:

Artículo 15.- En las Leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o Por el Ejecutivo Federal para la creación de un Organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

- 1.- La denominación del organismo;
- 2.- El domicilio legal ;
- 3.-El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- 4.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su Patrimonio así como aquellas que se determinan para su incremento;
- 5.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al Director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- 6.-Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalado cual de dichas facultades son indelegables;
- 7.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la Representación legal del organismo;
- 8.- Sus órganos de vigilancia así Como sus facultades;
- 9.- El régimen laboral a que se sujetan las relaciones de trabajo...”

La constitucionalidad de los organismos descentralizados, se encuentra consagrada en los artículos 90 y 93 del la Carta Magna. A pesar de que estos órganos cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propio y están fuera de la jerarquización y subordinación de los órganos centrales, se encuentran sujetos en todo caso a cierta intervención del Gobierno Federal, por las facultades que tiene éste de control de la legalidad y vigilancia de todos los actos de los organismos descentralizados.

Estas funciones de intervención y control se verifican en dos planos. El primero mediante el requisito de que todo organismo de esta naturaleza debe de estar inscrito en el Registro de la Administración Pública Paraestatal que al efecto lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto. El segundo plano se logra mediante el agrupamiento por sectores de estos organismos, según su objeto; y designando en cada sector una Secretaría o Departamento que sera su coördinadora para efectos de delinear las políticas de Programación y Presupuestacion, asi como para conocer de la operación y resultado de los organismos. participando incluso los órganos centrales coordinadores en los gobiernos interiores de las paraestatales.

Entre los organismos descentralizados que podemos mencionar se encuentran: la UNAM, PEMEX, IMSS, ISSSTE, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, CONASUPO, CONACYT, etc.

1.5 Concepto de Órgano.

Doctrinalmente se han discutido dos tipos de órganos: el órgano del Estado y el órgano de la Administración Pública. Algunos autores, como el profesor Gómez Narciso, considera a la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere y así se habla de "órgano-persona" o de "órgano- individuo". Para otros el órgano el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercidas por el servidor publico, por lo que le llaman "órgano- oficio". "órgano- jurídico" u "órgano- institución".²⁵

El Maestro Acosta Romero, no señala el concepto de Órgano del Estado diciendo que es "el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que como órganos del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión o bien cada una de las cámaras que lo integran, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros".

²⁵ Sánchez Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1998, p. 133.

Por órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa, define que “es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento Administrativo, etc.”²⁶

Observando que este último engloba tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría de Estado o a una sección de la misma.

Por nuestra parte definimos al órgano del Estado, como un centro de competencias, una esfera de atribuciones que le han sido conferidas a una persona moral pública, por mandato constitucional y como base de la división del trabajo de su organización política y social, para atender necesidades de beneficio colectivo; y respecto al órgano de la Administración Pública consideramos que se lee como una persona moral, creada por ley o por decreto del Ejecutivo y que debe cumplir sus funciones por medio de las personas físicas quienes lo representa a favor del pueblo al que le sirve.

En conclusión el órgano del Estado o de la Administración Pública, es una parte integrante de su propia organización política y administrativa, que tiene a su cargo una función legal y específica que cumplir a favor de la sociedad o del propio Estado.

Existen diversas teorías sobre los órganos, nosotros atenderemos al estudio de las más importantes. entre ellas se encuentra la Teoría de la Representación, la cual está basada en modelos del Derecho Privado, donde existe una clara separación entre los dos elementos que integran el órgano: la persona jurídica, administrativa, a quien la norma legal le otorga competencia, y el individuo físico, que en representación de aquella manifiesta su voluntad. Encontramos a una actuación por representación, lo cual se ha combatido argumentado que para que exista una representación es necesario un acuerdo de voluntades, un mandato que

²⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 64 y 65.

el representado otorga al representante, y en este caso solo existe una voluntad, por lo que un sector muy importante de los estudiosos del Derecho desecha esta teoría.

Independientemente de la refutación anterior, también hay que considerar que no podemos hablar de dos sujetos y dos voluntades en forma independiente, puesto que en la actuación de la administración se trata de una sola entidad que se compone de un elemento objetivo, creado por la ley y uno subjetivo, persona física que expresa la voluntad de aquella, que se funde en una sola entidad.

Por otro lado tenemos a la Teoría del Órgano, que es la contraposición a la anterior, la dogmática jurídica alemana, afines del siglo XIX elabora esta teoría. Para los exponentes de esta teoría no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno físico y otro jurídico, sino un solo ente que se integra por un conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, los cuales no deben separarse, ya que ambos forman el concepto, como unidad o institución. “Cuando el titular del órgano actúa, no lo hace en nombre propio, sino que desaparece su individualidad para fundirse en el ente público al que pertenece el Órgano”.²⁷

Con lo anterior se demuestra que no es debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado y solamente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano le corresponde. Además, el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar del cambio que haya en los individuos que son titulares de él.

1.6 Organismos Centralizados.

El autor Gabino Fraga, afirma que: “ la amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. 2ª edición, Editorial Limusa: Noriega. México 2000. pp. 76 y 77.

esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia”.²⁸

De lo anterior se desprende, que al concebir al órgano de la Administración Pública como conjunto de competencias se puede explicar el alcance jurídico que tiene, sobre su actuación concreta que lo hace totalmente un órgano de la Administración Pública de la que forma parte, ya que en teoría la existencia de los órganos solo es imaginable mediante la fragmentación de la unitaria organización administrativa, para que a través de sus partes pueda manifestarse la Administración en su totalidad.

Los órganos de la Administración Pública, están compuestos de dos elementos, el primero de ellos es la persona física, que hace las veces de su representante o titular, y el segundo es el elemento objetivo, abstracto o institucional integrado por el conjunto de competencias, cometidos o facultades.

En tal virtud, los órganos de la Administración Pública, constituyen una parte de la personalidad jurídica del Estado, cuyo conjunto representan la esfera de competencia del mismo Estado.

Una de las cualidades que más caracterizan en nuestro tiempo a los titulares de los órganos administrativos, es su preparación técnica, que viene impuesta por la necesidad de que sean atendidas las exigencias de la administración pública moderna. Se considera en nuestro días y así lo van admitiendo los países de régimen administrativo más avanzado, a que los funcionarios que han de ocupar o que ocupan los puestos destacados de los órganos de la Administración Pública posean una completa preparación.

Los organismos que componen la Administración Pública Centralizada se encuentran en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se enumeran así:

²⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit., pp. 122 y 123.

- 1.- La Presidencia de la República;
- 2.- Las Secretarías de Estado;
- 3.- Los Departamentos Administrativos; y
- 4.- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Presidencia de la República.

Se encuentra representada por el Presidente de la República quien concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas, representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las Fuerzas Armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación, también podrá convocar a reuniones de su gabinete, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades, además, deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos

En cuanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 10 nos marca que “ las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna”. Lo procedente quiere decir, que ambas dependencias tienen el mismo nivel jerárquico, y la misma importancia administrativa; sin embargo, cabe advertir que los Departamentos han desaparecido paulatinamente o se han transformado en Secretarías, como es el caso del Departamento del Distrito Federal, que a partir del 6 de julio de 1997, con motivo de la elección del Jefe de Gobierno del mismo, cambio de situación política y jurídica, pues ya no forma parte de la centralización administrativa Federal y por ello no depende el nombramiento de su titular del Presidente de la República.

Así mismo ordena el artículo 21, de la aludida ley, que el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Las unidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Las dependencias de la Administración Pública Federal formularán, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes del Presidente de la República, estos nos permiten afirmar, que gran parte de la labor legislativa queda en manos del Ejecutivo, y además dicha tarea se facilita al contar con personal y técnicos más preparados que el Poder Legislativo.

Los reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente de la República, para su validez y observancia deben ir firmados por el titular del ramo administrativo al que corresponda ese asunto y cuando se refieran a la competencia de dos o más dependencias centralizadas deberán ser refrendados por todos los integrantes de las Secretarías.

Corresponde originalmente a los titulares de las dependencias el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subordinados cualquiera de sus facultades, lo cual para su debida validez y eficacia debe hacerse por escrito fundando y motivado y publicarse en el periódico oficial respectivo, excepto aquellas que por disposiciones de la Ley o reglamento interior deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Las mismas dependencias establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materias de planeación, programas, presupuesto, informática, estadísticas, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás que sean necesarios para su buen funcionamiento.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Esta sirve de apoyo y respaldo al Ejecutivo Federal, por lo que cuenta con una mejor organización y asesoría al Presidente de la República, en todos los temas que incumben al Estado para el bienestar de la sociedad.

Algunas de las atribuciones que tenía el Procurador General de la República, como Consejero Jurídico del Gobierno Federal (actualmente derogada), era la promoción de reformas legales para la exacta observancia de la Constitución; su participación en el sistema de Planeación Democrática y las propuestas para el mejoramiento de la Procuración de Justicia.

1.7 Concepto de Procuraduría y Procurador.

Para el inicio del estudio relativo a la Institución denominada procuraduría, en este caso concreto la Procuraduría General de la República, es indispensable saber como se le denomina a su titular, el procurador.

Comenzando por sus propias raíces latinas, la palabra procurador se deriva de *atore* y el adjetivo “s”, que significa el que procura.

Antiguamente al procurador se le dio el término de “fiscal”, y era la persona que debía promover lo relativo a los asuntos de la Hacienda Pública, aunque también se le nombraba así al representante de la sociedad en los negocios del orden penal o criminal.

Siendo objetivos, la palabra procurador, también hace referencia a aquella persona que obra por procuración, esto es decir, que busca el cuidado de un cargo o Institución a cargo de él. ya sea porque fue designado por la aprobación del Estado o por que surge de manera provisional. También se dice que es defensor de consumidores, personas o grupos sociales. como ejemplo esta el Procurador General del Consumidor, el Procurador de la Defensa. del Trabajo. el Procurador del Menor, los Procuradores Agrarios, etc.

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

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

Por tanto, la Procuraduría General de la República, se puede considerar como: la Institución Federal ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que se deposita en un individuo denominado Procurador General de la República, que actúa en nombre del Estado y de la sociedad, para la persecución de los delitos del orden Federal y cumple con lo establecido en el artículo 102 apartado “A” de nuestra Ley Suprema, la Ley Orgánica y el Reglamento de la misma Institución.

Retrocediendo en el tiempo, encontramos que los antecedentes más remotos de la Procuraduría General de la República, concretamente en su carácter de Ministerio Público, se haya en el derecho vigente en el Virreinato, en el que encontramos a los llamados fiscales, quienes dependían de la Real Audiencia

Posteriormente, la Ley de Lares de 1853, utiliza la expresión de Procurador General de la Nación.

²⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Pres-Razo, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires- Argentina 1979. p. 417.

³⁰ Acosta Romero. Miguel, Op. Cit., p. 288.

Cabe resaltar, que la Secretaria de Estado de 1891, asigno a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, lo relativo al Ministerio Público.

Dicho organismo apareció con carácter institucional, por influencia de la legislación francesa. en la reforma de 22 de mayo de 1900, a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, donde finalmente se llevara a cabo un giro fundamental de la Institución. suprimiendo de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador fiscal. quien era electo en segundo grado, como los ministros de la propia Corte, y se dispuso que: " La Ley establecerá y organizara los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación" y en el ultimo párrafo del mismo precepto se dice "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo". Pero no solo eso, sino también con apoyo en la mencionada base constitucional se reformó el titulo preliminar del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1895, relativo a la organización del Poder Judicial Federal. mediante decreto del 3 de octubre de 1900, para otorgar carácter institucional al Procurador General de la República, ya que en los cambios realizados al citado Código, se reconocía al Ministerio Público Federal como auxiliar de la administración de justicia. Este Código establecía los requisitos para se Procurador General y ponía bajo sus órdenes a tres agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría General y junto con ellos a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

La Procuraduría General de la República, se reguló de manera independiente en la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908, la que en su artículo 5º especificaba que "El Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependen inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaria de Justicia"; así como el Reglamento de sus funciones, entre las cuales se especificaban: auxiliar a la administración de justicia en el orden Federal; procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los Tribunales Federales, y defender los intereses de la Federación ante los propios Tribunales.

También la Constitución de 1917, le da un tratamiento más amplio al Ministerio Público como un órgano del Ejecutivo plurifuncional, al establecer su existencia en el artículo 102, dándole cierta autonomía; asimismo agregó al Procurador la función de la Asesoría Jurídica del Gobierno Federal, aparte de las atribuciones anteriores, y al mismo tiempo se puso a su disposición a la Policía Judicial Federal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma Ley Fundamental. A pesar del aumento de facultades al Procurador General en el mismo texto constitucional, siempre ha predominado la dirección del Ministerio Público sobre todas las demás, y por este motivo las leyes orgánicas del mencionado artículo 102 constitucional fueron expedidas con el nombre de leyes del Ministerio Público, como ocurrió con las de 10 de agosto de 1919, las del 29 de agosto de 1934, 31 de diciembre de 1941 y 10 de diciembre de 1955.

Debido a dichas discusiones doctrinales sobre las atribuciones de la Procuraduría General de la República, se promulgo el 27 de diciembre de 1974, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por estimarse en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial respectiva, que las atribuciones de dicho organismo no se reducen a las propias del Ministerio Público Federal, sino que comprende varias otras señaladas en el artículo 102 constitucional, que era necesario resaltar.

En la Constitución vigente, se hizo una reforma en 1994, en la cual deja de ser el Procurador el Consejero del Gobierno Federal; aunque sigue siendo el abogado de la nación, y el órgano rector del Ministerio Público de la Federación, con las facultades que la ley le determina.

Actualmente la Procuraduría General de la República cuenta con una Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada el 27 de diciembre de 2001, la cual señala las funciones esenciales del citado organismo, suprimiendo disposiciones reglamentarias y procesales que se contenían en ordenamientos anteriores, inclusive en la ley de 1974, las que son objeto del Reglamento interno de la Institución, el primero de los cuales fue publicado el 8 de marzo de 1984, sustituido en diversas ocasiones, siendo el vigente de fecha 01 de noviembre de 2001.

1.8 Concepto de Facultad.

“Del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*: fácilmente de *facilitas-atis*: habilidad; de *faciles-e*: factible; de *facio-is-ere-factum*: hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa. Normalmente el término "facultad" se asocia a aquello que es optativo, potestativo; de ahí: facultativo. El concepto jurídico de potestad significa la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros”.³¹

Los romanos con el término *facultas* se referían a la capacidad de celebrar un contrato o de llevar a cabo un acto jurídico válido. Sin embargo, en ocasiones *facultas* era sustituido por *ius*.

La confusión del término 'facultad' con el de "derecho subjetivo" es desafortunadamente, debido a que el término "derecho subjetivo" suele ser indiscriminadamente usado para designar lo que en algunos casos es un derecho subjetivo, propiamente hablando, una facultad o una inmunidad. Ciertamente, el concepto de facultad se refiere a algo que se puede hacer u omitir, como en el caso del derecho subjetivo. La diferencia estriba en que en el caso de la facultad, no se trata sólo de realizar hechos lícitos (jurídicamente permitidos), sino de producir actos jurídicos válidos.

El concepto jurídico de facultad, indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder). El concepto de facultad jurídica, presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica.

La facultad jurídica, como aptitud o potestad para crear actos jurídicos válidos por los cuales surgen obligaciones, derechos y facultades, no es correlativa de deber alguno. Que alguien tenga la facultad de contratar no genera deberes en ninguno. El ejercicio de la

³¹ Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo XLVIII, de la Pro-Raz, Editorial Esparza Calpes S.A., Madrid-España 1979, p. 752.

facultad puede ser un hecho obligatorio, como la facultad del juez de pronunciar sentencias, en el caso del derecho subjetivo la acción u omisión de la conducta no pueden ser obligatorias; cuando la acción u omisión se convierten en el contenido de un deber, el derecho subjetivo, como posibilidad jurídica de hacer u omitir, desaparece. El derecho subjetivo se agota en su ejercicio, la facultad, por el contrario, no se agota en su ejercicio.

La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener.

El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento, es decir, cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo pero cuando no se está investido de la facultad correspondiente el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados. Respecto a esta última circunstancia nos distingue radicalmente la facultad del derecho subjetivo: cuando no tengo derecho a entrar en determinado lugar y entro, mi acto no es nulo, es ilícito.

La importancia de las facultades en la descripción del derecho ha conducido a realizar un minucioso análisis de las normas que confieren facultades. Estas normas, las normas que confieren facultades, no imponen obligaciones ni deberes, ni proscriben formas de conducta que denominamos ilícitos o delitos. Así mismo las normas que confieren facultades realizan otra función social: establecen las formas por las cuales se celebran contratos, matrimonios o se otorgan testamentos válidos. La inconformidad con estas normas no produce una "violación" del derecho ni acarrea una sanción por lo que más que imponer obligaciones, proporcionan a los individuos medios para realizar sus deseos, confiriéndoles, justamente facultades jurídicas para crear, a través de ciertos procedimientos, derechos y obligaciones, ciertamente, las normas que confieren facultades no sólo las confieren de naturaleza privada. Ejemplos de facultades públicas se encuentran abundantemente tanto en la Administración como en la Judicatura Federal.

Los poderes así conferidos a los individuos para moldear sus relaciones jurídicas con los demás, es una de las grandes contribuciones del derecho a la vida social. Estos rasgos del derecho se verían oscurecidos si no se describieran apropiadamente las facultades y las normas que las confieren. Para finalizar podemos decir, que la facultad muestra claramente una función esencial de todo orden jurídico, necesaria para la creación y modificación de todo orden jurídico

1.9 Concepto de Atribución.

Cuando hablamos de atribución, nos referimos a los derechos y obligaciones que otorga la Ley a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Actualmente, el Estado es exigido para intervenir a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad y lograr un verdadero estado de justicia, equilibrando las desigualdades existentes entre las clases socialmente débiles y las que no lo son, así como para realizar funciones que los particulares no pueden llevar a cabo, lo anterior va ampliando la atribución de sus facultades.

De lo anterior se desprende que mediante sus atribuciones el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.

Pero también el Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley. Ahora bien la atribución de facultades puede derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias.

En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades. De lo anterior surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de acción. Sostiene Gabino Fraga,³² "que cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un

³² Fraga. Gabino. Op. Cit., p. 173.

órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos auxiliares con facultades de auxilio hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones”.

En conclusión , podemos decir que la actividad del Estado, es un conjunto de actos materiales y jurídicos, es decir, operaciones y tareas que realiza el propio Estado, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

Capítulo 2

2. Antecedentes

Otro elemento importante y necesario para poder llevar a cabo el análisis de la Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Federal Centralizada, es la historia, es decir, retroceder hacia los acontecimientos, ideas y fuerzas que, a través del tiempo dieron nacimiento a la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República como un Órgano integrante de la propia Administración Pública.

Es indispensable además, para entender el perfil de la Administración Pública, analizar algunas de las peculiaridades adquiridas por el sistema político a través de cada una de las etapas que ha vivido nuestro país, las cuales han sido muchas pero no todas han contribuido al desarrollo del mismo, tal y como fue el caso de la Época Colonial, dentro de la cual sé creé que se privó principalmente una intención cultural y religiosa, y esto para querer desconocer la explotación y el trabajo obligatorio imperantes.

2.1 Época Colonial.

A decir verdad no existió un transplante verdadero a los dominios por parte de España, de sus instituciones y formas de trabajo, sino por el contrario solo declaraciones, leyes y documentos que no evitaron, en tres siglos de sumisión, problemas sociales tan graves, como situar a los hijos de los españoles nacidos en este continente, o crear estructuras de trabajo y formas de vida distintas a las de España.

La idea de que sé estableció una segunda España, se deriva del estudio de la legislación colonial como ficción, como normatividad ideal con pocas aplicaciones útiles para criollos, indios, mestizos y negros. El ordenamiento legal novohispano, se caracteriza por una línea formal y paternalista, contrariada siempre en la realidad, por un trato no compaginable con la teoría de que, a los indios y demás castas, correspondía un régimen jurídico en la practica. Hubo excepciones de bondad, a parte de las inclinaciones personales

y de la condición humana de muchos, que de un orden social existente, pues cualquier análisis sociológico, económico o político de nuestra historia tiene que reconocer el hecho objetivo de la explotación, del vínculo del trabajo con la raza, y de la poca actitud con la Colonia para comprender la posibilidad de un desarrollo propio de la misma, aun dentro del esquema mismo de la dependencia.

Iglesias, conventos y palacios fueron construidos por medio del trabajo obligatorio, al igual que la economía religiosa o laica. Así también la cultura y las formas de convivencia crearon un sistema político que fue deliberado o accidentalmente contradictorio. Nunca se quiso concebir la educación sino como instrumento para someter y ubicar a criollos, mestizos e indios en un sitio de desventaja, admitido por la resignación o por la fuerza.

A pesar de que existía un criterio ya generalizado, la destrucción de la cultura indígena, la naturaleza de las instituciones coloniales, su funcionamiento real y el sistema tan cerrado de vida que se vivía, dividía la sociedad en 16 castas distintas, por lo que esto evidencia un trauma deformante con repercusiones a largo plazo, difícilmente superables.

Ahora bien los indios estaban organizados bajo el mando de caciques principales, siendo sujetados en lo económico por la encomienda, que era la intermediaria entre los indios y las autoridades coloniales. En lo religioso eran conducidos por misioneros y frailes, con una gran exigencia, en la nueva fe.

Por lo tanto, de lo anterior se desprende una estructura social paralela, un doble orden, por un lado las creencias, las costumbres y el estilo de vida de los españoles y por otro las tradiciones de la vida prehispánica recubiertas de ciertas formas por lo religioso. Aunque, realmente los contactos entre estos dos mundos de tipo económico y religioso, eran superficiales; ya que en lo económico, existía un vínculo de trabajo obligado, por ejemplo la retención por deudas y labor agobiante para los indios; y señorío, mando y riqueza para los peninsulares; en cuanto a lo moral, los vínculos religiosos fueron

calmantes para los grandes sufrimientos de los indios, aunque sirvieron también para desarmar, en cierta medida, cualquier resistencia.

En cuanto al régimen político, éste tuvo que enfrentarse a una realidad difícil e incongruente, debido a la existencia de estos dos órdenes, ya mencionados, y el choque entre lo que podríamos llamar la ideología y la práctica de la Colonia. Era problemático ejercer mando y control sobre el mundo hispánico-colonial, así mismo intentar cumplir a un tiempo las órdenes o mandamientos del Rey y del Consejo de Indias.

El autor Miranda José, considera "que para su estudio el gobierno colonial puede ser dividido en dos épocas: la austriaca y la borbónica. La primera corresponde a cierto tipo de gobierno con muchas reminiscencias medievales, en la que los Reyes respetan la organización de los diferentes estratos".³³

La época Austriaca sé inicio desde los Reyes católicos, quienes impusieron un proceso de centralización paulatina del poder, tendiente a romper las tradiciones feudales de España, esto produjo que las Cortes fueran perdiendo sus facultades, quedándoles solo el derecho de aprobar el "servicio", mismo del que fueron despojadas en 1667. Posteriormente los corregidores significaron un paso más en la nueva política de intervención directa de los monarcas en las ciudades, siendo éstos, también factores de concentración del poder, los corregimientos a su vez se subdividían en mayorazgos; es decir, estaban a cargo de un mayor así como los mayorazgos se componían de alcaldías, mismas que estaban gobernadas por doce regidores las grandes y seis las de menor categoría. En ambos casos se delegaban los acuerdos en un síndico, quien realizaba las labores ejecutivas del ayuntamiento, aunque posteriormente los mayores fueron substituidos por gobernadores de provincia.

Pero el gobierno de los Austrias no solo se queda en España, sino que repercutió en la Nueva España con modalidades que perfilaban una política acorde con su mentalidad,

³³ Miranda. José, Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas, Ciudad de México, UNAM, México 1962, pp.19 y 146.

pero que no perdía la esencia de la monarquía española. En base a lo anterior Arturo González, nos habla de la organización del régimen colonial, el cual se organizó de la siguiente manera: “máximas autoridades en España, el Rey y el Consejo de Indias (creado desde 1524); en Nueva España, el Virrey y la Real Audiencia, con funcionarios públicos llamados fiscales, facultados para procurar justicia y perseguir delitos. Otras autoridades importantes en España eran: el Consejo Real, la Casa de Contratación en Sevilla y el Tribunal máxima Autoridad administrativa de las Colonias; en la Colonia: los gobernadores que mandaban las provincias, los corregidores o alcaldes mayores quienes gobernaban los distritos y los cabildos quienes ejercían sus funciones en las diferentes localidades”.³⁴

Con la muerte de Carlos II, en 1700, terminó el gobierno de la casa de Austria en España. El Rey Felipe V de Borbón, inició el dominio de la casa de Francia con la cual cambiaron las características y funciones de los Reyes y empezó el predominio de un nuevo criterio, de una época diferente: el Despotismo Ilustrado, el Racionalismo, la Ilustración.

“Felipe V modificó la estructura administrativa del Reino, con ayuda de cédulas (decretos) de fecha 20 de enero y 11 de noviembre de 1717; así mismo creó la Secretaría del Despacho de Indias, que centralizaba las principales facultades, quitándoselas en buena parte, al Consejo de Indias y para el año de 1705 se había desdoblado en Secretaría de Estado y Despacho Universal. A mediados del siglo XVIII, ya eran cinco Secretarías organizadas por materias: Secretaría de Estado, Asuntos extranjeros, Asuntos Eclesiásticos, Justicia-Marina e Indias, Guerra y Hacienda.”³⁵

Esta transformación de la estructura política de España fue decisiva, a pesar de la existencia de un resistimiento para hacer a un lado el carácter medieval, los estrados, fueros y privilegios con que vivían, pero a Felipe V no le importó y dio a su régimen un nuevo carácter: el centralismo realista.

³⁴ González Cosío, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción Administrativa en México, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1982, pp. 22 y 23.

³⁵ Miranda, José. Op. Cit., p.187.

Las reformas que la Casa de Borbón realizó, llegaron hasta las mismas estructuras básicas, por ejemplo, la división política, es decir, en lugar de provincias fueron establecidas intendencias y muchos ayuntamientos fueron suplidos por delegados; éstas tenían solo una competencia la económica, ya que fueron suprimidas en 1718, y restablecidas en 1746, ya con atribuciones más amplias en todos los órdenes. Los jefes de una intendencia estaban jerárquicamente, entre los capitanes generales y los corregidores. "Las intendencias fueron establecidas en Nueva España por Ley del 4 de diciembre de 1746 a instancia de don José Gálvez, por lo que el territorio se dividía en doce intendencias: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe".³⁶

Las facultades de los intendentes eran amplísimas, ellos se encargaban de la justicia, así como de hacienda, conocían de guerra y policía, quedando cubiertas todas las tareas administrativas posibles. Es de reconocerse también que el nombramiento de dichos intendentes buscaba como fin limitar la autoridad del virrey, la cual se consideraba egoísta y a veces contradictoria. Cabe mencionar que como mera forma se obligó a que en los nombramientos directos del monarca tuviese que escribir el virrey cúmplase, siendo esto un mero formulismo de cortesía para con el Virrey.

En si los Reyes españoles, como es lógico suponerse, intentaban con esta reorganización de los esquemas políticos de España y su Colonia, conseguir una mayor centralización del aparato político, modernizando sus sistemas principalmente en la mejor organización de la Administración pública, para así obtener una evolución en las instituciones de la Colonia, como los repartimientos, la esclavitud, los servicios por deudas, el mal funcionamiento del comercio y los abusos de las autoridades.

La verdad es que a pesar de las variantes, reformas o modificaciones que se llevaron a cabo, esta situación no varió el orden de cosas que regía la vida colonial desde sus inicios, pues la división de castas continuaba, el mestizaje servía únicamente para agudizar problemas sociales y económicos, y en todo momento prevalecía la fractura que había entre

³⁶ De Humbolt, Alejandro, Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España, p.162.

la vida indígena - también mestizos y criollos - y la existencia de los peninsulares en la Colonia, no importando el cargo que tuvieran, fueran estos burocracia, encomenderos, comerciantes, etc.; pero esto no era todo, se complicaba aún más por la confusión contradictoria de la Administración Política y Judicial en la Nueva España. Esta confusión se suscitaba por las distintas facultades y funciones que estaban mezcladas unas con otras, ya que las funciones jurisdiccionales del Rey, del Consejo de Indias, de la Casa de Contratación, del Virrey o de la Audiencia, se reunían con atribuciones legislativas de todos estos organismos, por lo que el progreso de la Nueva España era titubeante e inseguro.

Así la realidad social evitaba el cumplimiento de un orden jurídico puramente formal, pues este solo funcionaba como una envoltura superficial sujeta a problemas, que consideraban eran difíciles de controlar, no obstante que el patronato, el cual se encontraba en manos del Rey y la tendencia política de la Iglesia, bifurcaban de manera descentralizadora el poder político, así como la organización social y económica de la Colonia.

Toda esta confusión de facultades y jurisdicciones impedía, como es natural, un desarrollo lógico y armónico de la Nueva España, que pudiera ir integrando las fuerzas sociales en un pensamiento solidario, de conformidad con la época y los progresos crecientes; Así que quedo a la deriva por falta de planes previsores y por titubeos, sujeta a factores y fuerzas que más tarde habrían de despedazarla, pero que gracias a la enorme vitalidad de los mestizos, y la inteligente y sensible conciencia de muchos de sus dirigentes políticos no se extinguió la Colonia.

Son de reconocerse las dificultades que hubiera tenido España si hubiera intentado la realización de un plan integrador en la Colonia, pero es indiscutible que tanto bajo la Casa de Austria como los Borbones, España usaba la explotación económica y la "misión salvadora" para mantener una situación precaria y sin futuro, lo cual nos muestra un sistema con carencia de valores congruentes y eficacia.

Los aspectos antes descritos muestran claramente la necesidad de una revolución que sacudiera al esquema existente, de formulas incongruentes, de hábitos adaptados, castas, criterios e intereses. Era claro que tenían que ser precisamente los hijos de los españoles nacidos en la Colonia los que encabezaran la ruptura que haría posible el nacimiento del México independiente, siendo los motores principales de la guerra de Independencia la búsqueda de oportunidades, las desigualdades sociales y el deseo de los criollos de participar en los puestos de mando; por primera vez, se identificaron, en un interés común, indios, mestizos y criollos.

Para complementar este sistema de explotación, es menester considerar a la religión y al poder de sus organizaciones como elementos encaminados a la justificación del régimen colonial y a su mantenimiento. Puede considerarse que las instituciones educativas de Nueva España no hicieron más que reflejar la crisis de la cultura de la metrópoli, pero no solo fue el poder espiritual el que contribuyó a deformar la relación metrópoli-colonia, sino que el clero además se posesionó de inmensos latifundios y grandes fincas urbanas, para aumentar más rápidamente riquezas, que también se incrementaban continuamente con diezmos y primicias que se recogían en la Colonia; “los diezmos y las primicias fueron impuestos por el Papa Alejandro VI, quien emitió la “bula” que llevaba su nombre, la cual obligaba a los encomenderos y a cualquier otro que adquiriera derechos sobre los indios y las tierras, a pagar el diezmo (10%) de todos sus productos, que debía aplicarse a la construcción de templos”.³⁷

Una confirmación de lo anterior es el testimonio de Gómez de Cervantes, quien nos dice “que en 1599, la mitad de las riquezas de la Nueva España estaba en poder del clero y que de acuerdo con el derecho canónico, las propiedades de la iglesia no se podían enajenar, por lo que constituían bienes en manos muertas que entorpecieron en definitiva el desarrollo de la Nueva España; la iglesia fue la empresa más importante en este período y su poder temporal continuó manteniéndose hasta el México Independiente”.³⁸

³⁷ Hernández Rodríguez, Sergio, Introducción a la Administración, Editorial Interamericana, México 1982, pp. 50 y 51.

³⁸ Cúe-Cánovas, Agustín, Historia Social y Económica de México, 1521-1810, Ciudad de México, 2ª edición, Editorial Trillas, México 1960, p.102.

Claro es que toda esta compleja estructura colonial fue manejada desde la península, siguiendo una política aparentemente similar, pero en sí era la cambiante voluntad del Rey y operaba de modo contradictorio; solo en sus grandes lineamientos no se alteró ya que así convenía a España, tal es el caso del fomento a la minería y la agricultura, y una serie de frenos y obstáculos. Los gobernantes españoles no comprendieron con claridad el camino de España, menos aún el de sus dominios, por lo que la Nueva España quedó con iglesias y palacios pero simultáneamente con un pueblo atormentado y desesperado.

Esto pronóstico actitudes que cambiaban el ritmo del tránsito de las autoridades de la península, que venían de Europa y retornaban a ella, con tal frecuencia que todo el pueblo tenían que ajustarse constantemente a los vaivenes de los poderes o intereses que éstos representaban, con la imposición de sus afanes y temperamentos, continuando con un poder absolutista, dejando a México sumido en un total atraso político, económico y social, ya que a los españoles no les interesaba impulsar el desarrollo de su Colonia, razón por la cual dejaban sumir cada vez más en la ignominia a las clases menesterosas. Igualmente se olvidó el fomento al desarrollo de los pequeños capitales poniendo un sin número de obstáculos que favorecían a la metrópoli en demérito de su Colonia.

2.2 Época Independiente.

Como se menciona anteriormente, en la Nueva España no existía una administración elaborada y dictada especialmente para ésta, debido a que existía un poder absolutista derivado de la monarquía española, lo cual significa que las leyes que regían a España, eran las mismas para su Colonia; por ello la época Independiente resulta ser una etapa fundamental dentro de la evolución de la Administración Pública, ya que el poder público mexicano se encuentra después de la Independencia, obvió con una herencia precaria; en efecto, el sistema colonial no solamente destruyó los antecedentes culturales indígenas, sino también el avance a un desarrollo político y administrativo, eficaz para el pueblo mexicano.

En el año de 1821, es cuando México inicia su vida independiente y soberana, constituyéndose en un imperio, asumiendo el trono Agustín de Iturbide. Creándose las primeras cuatro dependencias administrativas, organizándose el país sobre bases muy distintas a las que prevalecieron en la colonia. Estas cuatro dependencias eran:

- 1.- Secretaria del Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores;
- 2.- Secretaria del Estado y del Despacho de Guerra y Marina;
- 3.- Secretaria del Estado y del Despacho de Hacienda; y
- 4.- Secretaria del Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios
Eclesiásticos.

Constituyendo estas dependencias el punto de partida de la modernización de la Administración Pública, ya que a partir de entonces y hasta la fecha, lo que se ha hecho no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado, como otros organismos, entre ellos la Procuraduría General de la República; designándolas a cada una de las diferentes materias de la Administración Pública.

Derrocado el incipiente Imperio de Agustín de Iturbide, se convoca al Congreso Constituyente para que al pueblo se le conceda una Constitución. En este Congreso surgen dos fracciones; la primera la conformaban el alto clero, los jefes militares y los ricos propietarios, los cuales se propugnaban por un régimen central en el que las provincias se subordinaran a una capital, conociéndose a este grupo con el nombre de Conservadores o centralistas. En contraposición estaban los Federalistas, conformados por elementos de la clase media e influenciados por el modelo de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

De la primera pugna entre conservadores y liberales, se expide en 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual queda plasmada la división de poderes, destacando la conformación del Poder Legislativo en bicameral (Diputados y Senadores); convirtiéndose la Administración Pública en una función del Poder Ejecutivo, especificando a esté, entre otras funciones, la de nombrar al promotor

fiscal y al juez letrado que compondrán el Tribunal de Circuito; poniendo como limitante que la Corte Suprema de Justicia y dos asociados que dispongan las leyes los propongan mediante una terna; respetándose y reconociéndose la autonomía de los Estados tanto en su gobierno como en su administración.

También se establecía en su artículo 124, que “ La Corte Suprema de Justicia se compondrá de 11 ministros, distribuidos en tres salas y un fiscal”, por lo que se continuaba con la figura española del fiscal, la cual se consideraba en las constituciones políticas anteriores dentro del Poder Judicial en el nivel del ministro de la Suprema Corte.

Inmerso entre estos dos mares navegó la embarcación del Estado; el cual durante 50 años encontró anarquía y confusión, ya que ambas corrientes se arrebataban constantemente el poder, influyendo en la marcha de la Administración Pública del Estado, los centralistas queriendo conservar sus privilegios y los federalistas, partidarios del librecambio.

Los propósitos de un débil Ejecutivo para salir adelante chocaban ante una Hacienda Pública en crisis, en la que imperaba el caos ya que el Estado se encontraba ahogado en deudas, empréstitos, sueldos atrasados y una tesorería vacía; situación que aprovechan los conservadores para derogar la Constitución de 1824, creando en su lugar las Siete Leyes Constitucionales, con las cuales se da el golpe al Federalismo, ya que los Estados se ven reducidos a la categoría de Departamentos.

Pero siempre que se ensayaba un nuevo camino, había necesidad de crear todo de nuevo y la que más resentía esta confusión con cada cambio de gobierno, era la Hacienda Pública, tan raquítica y desfalcada como la población; por lo que en el año de 1837 se crean los lineamientos que conocemos como la facultad económico-coactiva del Estado, ya que para hacer efectivas las deudas debidas y el cobro de recaudaciones, se autorizó al personal encargado de estas cobranzas emplear medidas coactivas, tendientes a lograr su cobro.

Poco a poco, la Administración Pública adquiría importancia, adecuándose a las demandas sociales existentes, con lo que su esfera de acción iba en aumento, tomando bajo su dirección, la Tesorería General, vigilando la enseñanza pública, la creación de un Banco del Avío, etc. Surgiendo así mismo, intelectuales de época interesados en su estudio y desarrollo, entre los cuales se encontraba Lucas Alemán, quien elaboro un documento llamado "Examen de la Organización General de la Administración Pública". En dicho estudio se hace hincapié en que la Comisión elabore formas en todos los ramos de la Administración, porque de lo contrario, jamás podrá salir del bache en que se encontraba, criticando igualmente a las fracciones políticas por la falta de mecanismos y procedimientos para organizar la Administración del gobierno.

En 1847 se vislumbra un cambio para la organización política del país, ya que se avecinaba otro cambio de Administración para regir los destinos del país, con la resurgente implantación de la Constitución de 1824 y del régimen Federal, con el cual las legislaturas de los Estados a través de la supresión de las asambleas departamentales, recobran su autonomía. Dada nueva cuenta con estas pugnas, los gobiernos a través de la Administración Pública no podían desarrollar sus programas en esta lucha por el poder, destinándose más de la mitad del presupuesto del gobierno para enfrentar las sublevaciones.

El ejército era el poder activo y la fuerza pública en potencia, ya que él marcaba el acontecer histórico, pasando tranquilamente de un estado de transición a otro, por ejemplo de trigarante a libertador, luego reformista, y posteriormente centralista.

Con el objeto de conformar un adecuado aparato administrativo, y lograr una reforma administrativa, el pensador Luis de la Rosa en el año de 1852 expone su obra: "Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla"; observando que el objeto mediato de la Administración Pública, es satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, mediante el fomento y la protección de la agricultura, así como de la industria manufacturera; ampliar los medios de comunicación mediante el desarrollo y conservación de los caminos; ocuparse de lo relativo a la habitación, alimentación,

educación y trabajo de sus habitantes; ya que sin una buena administración, el desarrollo y progreso del país es utopía.

Poniéndose de manifiesto que los diferentes gobiernos, no han logrado un completo y sistemático plan de desarrollo administrativo. Sin poder el Ejecutivo concretizar nunca sus planes de desarrollo, ya que a pesar de tener el gobierno y control de la Administración Pública, adolecía de una gran inestabilidad y debilidad política.

El 5 de febrero de 1857, nace la nueva Constitución Federal (que desde el punto de vista filosófico se inspiró en los principios ideológicos de la revolución francesa; pero desde el punto de vista de la organización política que se daba en nuestro país, la Constitución tomó como modelo a la de Estados Unidos de Norteamérica), donde se consignaban los derechos individuales basados en la igualdad y libertad de los hombres, quedando la soberanía del país en poder del pueblo; siendo voluntad de éste el constituirse en una República Representativa y Federal; consagrando esta Federación en la autonomía y libertad de los Estados. En cuanto al poder legislativo se encontraba en discordancia con lo expuesto a favor de los Estados, ya que suprimía la Cámara de Senadores, igualmente al requerir al Ejecutivo, autorización del Legislativo para llevar a cabo sus actos, quedaba supeditado a éste. Respecto al Procurador fiscal, se continuaba con el mismo precepto que disponía la Constitución de 1824.

A todo esto siguió la expedición de las leyes de Reforma, que eran un franco ataque al clero para que dejara de intervenir en la vida nacional, por lo que se crea la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, en la cual se hace una separación tajante entre Estado- Iglesia, secularizándose la beneficencia y la educación, avocándose la Administración Pública al conocimiento y registro del Estado civil de las personas, la cual se encontraba en manos de la Iglesia.

Pese a que el Gobierno Mexicano mostraba cierto progreso, porque los gobiernos reformistas habían logrado avances importantes, tanto en las vías de comunicación como en la industria y en la economía, mediante la apertura en el comercio exterior; en materia

agraria se tenía abandonado al campesinado. Avances en unos renglones y retrocesos en otros, haciéndose cada vez más evidente la falta de una cohesión política que uniera verdaderamente a los Estados con el Gobierno Federal.

Esta unión se presentó con Porfirio Díaz, el cual trató de construir todo con un aparato político administrativo a su alrededor, y es aquí en donde los Poderes Legislativo y Judicial, pasaron a segundo término para únicamente sobresalir el Poder Ejecutivo, el cual acumuló para sí el poder, y centralizó en él todas las facultades importantes. Por lo que en la cúspide de la estructura del Gobierno, se hallaba el Ejecutivo, le seguían el Legislativo y el Judicial y 27 Gobernadores Estatales y así en forma descendiente.

Díaz, dirigió a una sociedad cansada de tantas décadas de lucha por lo que al haber paz social, creó un clima propicio para que los inversionistas extranjeros tendieran su mira hacia México. Del estancamiento económico, pasamos a exportar, los inversionistas nos hacían llegar su tecnología y capital, lo cual creó una serie de actividades económicas y factores productivos hasta entonces existentes. Díaz logró la atracción del capital extranjero mediante todo un conjunto de exenciones fiscales, subsidios, concesiones (ferrocarriles, electrificaciones, teléfonos, etc.); Destacando su política de colonización mediante la expedición de la Ley Baldíos, con la que pretendía impulsar la propiedad privada y aprovechar al máximo todas las tierras; pero lo que se obtuvo fue la aparición de latifundios, que se convirtieron en detentadores más que explotadores de la tierra.

Pero lo más relevante durante el Porfiriato fueron las vías de comunicación: teléfonos, telégrafos, correos y sobre todo el ferrocarril y las vías marítimas, lo cual aumentó la actividad comercial redundando en un desarrollo económico, logrando el equilibrio del presupuesto, que desde 1822 se había estatuido, pero no se había logrado, lo que motivó un cambio en la Administración Pública, ya que el Estado empezó a tomar conciencia del papel que juega en la sociedad, y se interesa directamente en satisfacer las necesidades de la sociedad vía servicios públicos, por lo que crea todo un aparato administrativo, a través de la creación de instituciones y organizaciones, unos

descentralizados y otros dependientes de órganos centrales, como fue el caso de la Procuraduría General de la República.

El Ejecutivo al apoyar a la industria apoyaba al capital, dejando en el olvido a la clase trabajadora ya que no existía una legislación para proteger al trabajador, porque el interés era el capital, ya que sin éste no habría industria, ni trabajo, sumiendo a los obreros en el abandono con sus excesivas horas de trabajo, salarios pobres, condiciones infrahumanas en los centro de labor, lo que dio como resultado que la clase obrera empezara a organizarse para demandar mejoras de trabajo vía huelga, a lo que el gobierno contestaba con represión.

Aunado a esto, se encontraba la situación del campesinado, olvidado y despojado de su tierra con la Ley de Baldíos y trabajando tierras que no le pertenecían, por lo que todo esto motivo un descontento generalizado, desembocando en el movimiento armado en 1910; con lo que la Administración Pública queda otra vez al garete.

La Constitución de 1917, surge dejando tras de sí una época revolucionaria, levantándose sobre las cenizas de ésta y una Hacienda Pública desecha, ya que la actividad económica del pueblo mexicano había sido casi nula durante el período de 1910-1917, con todo esto se fija la nueva estructura política administrativa, poniendo en manos de la Administración Pública el control de los recursos nacionales para aprovecharlos en beneficio de las grandes masas de la población. Los fines y propósitos del Estado persiguen objetivos sociales y económicos, el Estado se convierte en guía, maestro y tutor de su pueblo.

Siendo la de 1917, la primera Constitución que consagrara garantías sociales, en tan importantes y relevantes artículos que sentarían las bases del Estado moderno. Consignando el Artículo 27 el principio del dominio eminente, al declarar que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación”, la cual puede transmitirla a los particulares y asignarles las modalidades que juzgue convenientes, creándose así la propiedad pública y

privada; Al mismo tiempo establece, el derecho a la distribución de la tierra mediante indemnización.

También dispone que de interés público es la protección de los trabajadores, ya que el artículo 123, fija las normas fundamentales para legislar en materia obrera, regulándola relación entre el capital y el trabajo y las condiciones de éste; jornada laboral de 8 horas, salario mínimo, derecho de huelga, reparto de utilidades; Pero al igual que el 27, carecía de reglamentación, por lo que en el fondo seguían sin resolverse los problemas.

El artículo 28, nos marca la rectoría económica del Estado; El 130 regula las relaciones de la Iglesia y el Estado, negándose a la primera personalidad alguna y ningún derecho para intervenir en la vida política del país.

Por otra parte, la Constitución del 17 centraliza a la Administración Pública en la presidencia, por los amplios poderes y facultades que tiene el Presidente para dirigir la organización administrativa. Los nombramientos de todos los funcionarios de importancia parten de la decisión presidencial, que sólo en contados casos, necesita de la ratificación del Congreso o de las Cámaras en particular. Asumiendo el Ejecutivo el control de las dependencias de la Administración Pública, es decir tanto de la Administración Centralizada como la Paraestatal, así como de las Secretarías, Departamentos y organismos que se encuentran inmersos en ella.

Asimismo, la facultad más amplia que en materia administrativa posee el Presidente, es la facultad reglamentaria otorgada por la fracción I del artículo 89, para emitir los decretos y reglamentos, para proveer en la esfera administrativa.

A partir de la Constitución del 17, asume el Estado Mexicano una serie de obligaciones en el rubro económico, participando activamente el terreno político y social del país, dejando el papel del abstencionismo suicida del Estado Liberal; es a partir de este momento que la Administración Pública experimenta un gran desarrollo inspirado en las transformaciones históricas operadas a partir de la vida independiente del Estado Mexicano.

Propiciando la Administración Pública un acelerado crecimiento del aparato gubernamental, por medio de la creación que se da en la década de los veinte de las Entidades Paraestatales, las cuales coordinaran acciones juntamente con las dependencias centralizadas, pero actuando independientemente una de la otra.

Durante la década de los 40s y los 50s, el Estado participa activamente en el desarrollo del capitalismo del país, vía desarrollo industrial; dejando atrás su calidad de promotor para convertirse en un participante activo de la economía nacional. Por lo que en 1950, se crea la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, por medio de la cual financiaría los renglones económicos productivos prioritarios en el desarrollo nacional.

La estructura gubernamental contó con cambios trascendentes, como fue la desaparición en el escenario político administrativo de algunos Departamentos para convertirse en Secretarías, y la creación de otras tantas. Con todos estos cambios se hizo necesaria una reestructuración en la esfera administrativa que satisficiera las necesidades de la sociedad, dictándose en 1958 la nueva Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, la cual tuvo como propósito el organizar a la Administración Centralizada, señalando las dependencias que la integraban y organizando la competencia de cada una de ellas, sin hacer referencia alguna en la regulación de las Entidades Paraestatales.

La Ley para el control de 1958, hizo descansar en la Secretaría del Patrimonio Nacional el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de un número importante de Entidades Paraestatales, y encomendó a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad de planear y vigilar sus gastos de inversión.

En los años siguientes las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional, serían las responsables de coordinar y controlar a los entes del sector público. Sin embargo, es hasta 1965 que se da un paso firme en el largo proceso de la Reforma Administrativa, con el establecimiento de la Comisión de la Administración Pública que

actuaría como una oficina que estudiaría sistemáticamente el problema y de la cual surgirían instancias reformadoras importantes.

No obstante la evolución de la Administración Pública en más de un siglo de vida independiente, se llegó a crear una Administración no solo compleja, sino desorganizada y desorientada por la carencia de métodos y sistemas propicios para su desarrollo, aunado a esto el enfrentarse a obstáculos severos, como son: la rutina, la falta de convicción y una total ausencia de cohesión política y social.

Todos estos vicios motivaron la convicción de que era necesario una verdadera reforma administrativa, la cual se da con el informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana elaborado por la Comisión de la Administración Pública en 1976, la cual presenta un proyecto global de reforma administrativa del gobierno a fondo, sin que se confundiera con simples trabajos de reorganización interna de las oficinas integrantes de la Administración Pública.

Por medio de la Comisión de la Administración Pública se pretendía agilizar y modernizar, para hacer más eficaz el aparato administrativo por medio de una total reforma administrativa, por lo que entre las medidas adoptadas estaba el que en cada Secretaría y Departamento de Estado se creara una unidad de organización y métodos, que serían las encargadas de estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público.

El autor Carrillo Castro, define a la Reforma Administrativa “. . . como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia”.³⁹

³⁹ Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, V. 4, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1980, p. 67.

Los trabajos de la Reforma Administrativa, se llevaron a cabo por medio de la Dirección General de Estudios Administrativos, en coordinación con las Comisiones Internas de Administración existentes en cada una de las dependencias gubernamentales, las que implantarían los programas necesarios para hacer más eficientes a los organismos públicos, y el establecimiento de una concreta planeación en la reorganización de la esfera administrativa, por lo cual la Dirección General publicó “ Las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1917-1976”.

La Reforma Administrativa, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector Público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son entre otros: incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado, y agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicios a efecto de que desde su raíz se impulse y se vuelva dinámica la actividad gubernamental.

Entre lo más trascendente de la Reforma Administrativa se encuentra la Desconcentración, ordenada por Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973 a efecto de que las instituciones públicas procedan a implantar las medidas necesarias para que sus titulares deleguen facultades en funcionarios subalternos y procedan a la Desconcentración Administrativa de sus funciones, esto con el objeto de agilizar la toma de acciones en las dependencias y entidades y así, al descargar el volumen de trabajo mediante la delegación de facultades se le dedica más y mejor tiempo a las cuestiones prioritarias para la Administración Pública.

Con la Reforma Administrativa surgió algo sin parangón, la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 23 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre del mismo año, por lo cual queda abrogada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en diciembre de 1958.

Entre los motivos para su expedición, era que la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con sus dieciocho años de vida era ya insuficiente y no podía seguir teniendo la misma eficacia para resolver los problemas que planteaba la actual situación, los cuales eran cada vez más complejos y difíciles de resolver por lo que era menester la actualización y reorganización de la Administración Pública.

Por otro lado, se busca realizar ajustes necesarios que evitaran las duplicidades en las funciones, precisando responsabilidades y simplificando las estructuras, que el crecimiento del aparato gubernamental ha creado con la reiterada práctica del establecimiento de nuevos organismos, siendo la situación concreta el crecimiento constante de la Administración autárquica cuya regulación se encontraba dispersa en diferentes ordenamientos legales. Asimismo con el objeto de regular y distribuir el gasto público para evitar despilfarros económicos, se hace necesario establecer el presupuesto gubernamental por programas y Secretarías de Estado, dando prioridad a aquellas que satisfagan las demandas colectivas de la sociedad, por lo cual se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Podemos señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estaba dividida en tres partes: a) la introductoria, con disposiciones específicas y generales; b) la relativa a la Administración Activa o Directa; y c) la relativa a la Administración Autárquica o Delegada.

La parte introductoria reconoce que el Poder Ejecutivo tiene dos brazos o administraciones: La denominada Administración Centralizada (la cual es la Administración tradicionalmente reglamentada en los ordenamientos anteriores), y la Administración Paraestatal.

Asimismo, se establece que la Administración Centralizada esta formada por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, ocupándose también del Presidente de la República y por primera vez de la Procuraduría General de la República. La Administración Paraestatal, la constituyen los Organismos Descentralizados, las

Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Entre los aspectos más importantes, destaca el hecho de que por vez primera en una Ley Orgánica se señala a la Presidencia de la República dentro de la Administración Pública Centralizada, estableciéndole funciones específicas que antes desempeñaba la Secretaría de la Presidencia; También se incluyó, en su artículo primero párrafo segundo a la Procuraduría General de la República como parte integrante de la Administración Centralizada, corrigiéndose el error ancestral que se cometía al excluirla en las leyes anteriores.

Es menester mencionar, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente hacía referencia al Procurador General de la República, en sus artículos 1º., párrafo segundo, anteriormente señalado; 4º el cual señalaba que el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico, en los términos que determinara la ley correspondiente; 6º en relación con el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del cual se mencionaba, al Presidente de la República acordando con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República; y no lo señalaba en los artículos del 7º al 54, correspondiente a la administración Pública Centralizada; ni tampoco estaba en la lista del artículo 26, que establecía los órganos integrantes de la administración Centralizada; ni existía artículo expreso que señalara su competencia.

Como verdadera novedad, la ley hablaba de unidades creadas para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales; compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente; así como coordinar y evaluar la ejecución de la Administración Pública, y atender los servicios de difusión y relaciones públicas entre las diversas dependencias de la Administración. Admitiéndose además la existencia de aquellas asesorías y apoyo técnico que determine el Presidente de la República.

También se establecía que, todas las Secretarías y Departamentos Administrativos tendrían entre sí igual rango, no existiendo preeminencia alguna; los titulares de las dependencias ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, cada titular formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente; cada dependencia debe establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad y demás necesarios para su funcionamiento. Y todas las dependencias deben coordinarse entre sí para proporcionarse toda clase de información, datos o cooperación técnica que necesiten, opinándose que toda Secretaría de Estado o Departamento debe de ser creada por un ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión.

Los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos, podrán delegar en sus subalternos cualquiera de sus facultades excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento interior respectivo deban de ser ejercidos directamente por ellos.

En el Reglamento interior de cada Secretaría o Departamento que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en su ausencia.

Al frente de cada Secretaría, habrá un Secretario de Estado, quien se auxiliara por los subsecretarios, oficial mayor, directores, etc., que establezca su reglamento interior; y al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará por Secretarios Generales, oficial mayor, directores, etc., que le señale el Reglamento interior.

Estableciéndose que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto de un jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se aclara también que el Procurador General del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente.

Lo más significativo de la nueva ley, lo constituye el hecho de que se incorpora a nuestra legislación una nueva figura jurídica, al reconocerse la existencia de órganos desconcentrados.

En cuanto a la Administración Paraestatal del Poder Ejecutivo, esta se encuentra conformada por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal, incluyendo a los Fideicomisos. “De los Organismos Descentralizados se dice que son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso, por el Ejecutivo Federal, caracterizándose porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma estructura legal que adopten”.⁴⁰

El cambio más trascendental consiste en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (entre otras), y en la desaparición de la Secretaría de la Presidencia; La planeación del gasto público y de las inversiones, anteriormente a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto corriente, anteriormente a cargo de la Secretaría de Hacienda; y la programación y control de las entidades paraestatales que anteriormente correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional, quedaron comprendidas dentro de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, estableciéndose así un solo responsable de los mismo. No solamente se trato de un cambio de nombre, sino de una creación jurídica, resultado de la Reforma Administrativa.

También se estableció la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la cual se encargaría de la explotación de los recursos naturales, comprendiendo a los energéticos.

Creada para satisfacer las necesidades imperantes del vilipendiado y olvidado agro, surge la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; en consecuencia surge el

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pp. 497 a 500.

Departamento de Pesca, que posteriormente dada su vital importancia, en una reforma a la Ley Organica desaparece para convertirse en Secretaría.

El presidente de la Republica establecerá los objetivos y metas de los planes del gobierno, y para el logro de los mismos la Administración Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones que se ajusten a ellos, coordinando sus metas a través de planes específicos para resolver las necesidades improporables de una sociedad en crecimiento.

Con esto podemos concluir, que las reformas jurídicas tuvieron un importante efecto en la reorganización funcional de la Administración Pública Federal, ya que éstas expresan una ampliación significativa de la acción regulatoria del Estado, principalmente en el ámbito administrativo; en consecuencia reforzaron el esquema de autoridad jerárquica y funcional. así como el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales, avances que han servido para continuar estudiando dicho fenómeno y así poder lograr una adecuada Administración, acorde a las peticiones que le solicite su mundo futuro.

2.3 Época Contemporánea.

Una vez que hemos realizado un breve estudio de la evolución que ha tenido la Administración Pública Federal, y que nos permite conocer y explicar mejor su estado actual, es conveniente tomar en cuenta que a medida que el Estado se iba consolidando, la administración Pública incorporaba nuevos cometidos a su ámbito de competencia; Este movimiento orientado a aumentar el radio de acción de la función administrativa no ha cesado en la actualidad, porque prácticamente toda actividad social implica relaciones con los órganos del Poder Ejecutivo Federal, Local o Municipal.

Tal ensanchamiento del campo de acción de la Administración Pública ha producido la innovación y la proliferación de métodos, reglas y organismos, lo que ha motivado que se haya ensayado una multiplicidad de variantes en las estructuras del poder público, y el incremento de la diversificación de sistemas.

En lo que concierne a la reorganización de funciones en el seno de la Administración Pública Federal, es importante subrayar la supresión de algunas Secretarías y la modificación estructural de otras. En el primer caso se puede mencionar a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que desapareció para dar lugar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Así también, la función de promoción industrial fue transferida a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; por otro lado la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y ecología. La Secretaría de salubridad y asistencia, por su parte, vería ampliadas sus atribuciones en materia de salud con un mayor control sobre las Instituciones de ese sector que habían continuado hasta entonces relativamente independientes.

De mayor relevancia aun resulta el impacto que tendrían las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Seguridad Pública, en materia de coordinación global de la Administración Federal, en este sentido, los Secretarios de Hacienda, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría, serían los responsables de establecer políticas generales de gobierno, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República; "Así, estas tres secretarías tendrían a partir de 1983 un triple carácter:

1.- Normatividad: en la medida en que tendrían cierta autoridad sobre toda la administración;

2.- De control: toda vez que tendrían atribuciones en materia de inspección, revisión y auditoría; y

3.- De apoyo y asistencia técnica: en razón de que constituirán en instancias asesoras a la demanda de las unidades administrativas".⁴¹

⁴¹ Gómez Díaz de León, Carlos, Administración Pública Contemporánea, Editorial McGraw-Hill, México 1997, pp. 202 y 203.

Finalmente en lo que se refiere al esquema de funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, provocado por las reformas al marco jurídico de la Administración Pública sus consecuencias no carecen de importancia.

En primer lugar, se puede destacar la reforma al artículo 48 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, que establece una base jurídica al nuevo sistema de control que estará bajo la responsabilidad del órgano de control; en segundo lugar, el esquema de coordinación de la Administración Paraestatal se vio reforzado por el hecho de que el poder otorgado por el legislador va a permitir a las secretarías, las cuales son consideradas como cabezas o bases de sector, extender sus atribuciones en materia de coordinación de entidades paraestatales bajo su tutela. Asimismo, la ley les da la facultad de constituir subsectores de empresas publicas de acuerdo con la naturaleza de sus actividades, esto significa una mayor flexibilidad de las Secretarías para coordinarse entre sí para el diseño de políticas y su instrumentación por parte de las entidades parapúblicas.

En tercer lugar, una importante innovación introducida por la Ley Organica de la Administración Pública Federal, en materia de Planeación Estratégica de las Empresas Públicas y de la Gestión Pública en General, es la que estipula que apartir de entonces, a nivel de cada una de las Entidades Paraestatales, deberán establecerse planes estratégicos y debera vigilarse estrictamente el funcionamiento general de las entidades en términos de productividad, eficacia y eficiencia.

Asimismo, el artículo 56 de la citada ley, responsabiliza a las Secretarías Coordinadoras Sectoriales, del establecimiento de comités mixtos de productividad en el ámbito Paraestatal, que contarán con la participación de representantes de los trabajadores y de los órganos directivos de las instituciones; La misión de dichos comités sería la de analizar los problemas de gestión y de organización de empresas y entidades, y proponer las medidas y los instrumentos convenientes para el mejoramiento de la productividad y calidad en éstos.

“Adicionalmente, en mayo de 1983 fueron publicados dos acuerdos presidenciales, que irían encaminados a fortalecer la coordinación entre el gobierno central de las entidades paraestatales; El primero de ellos establece las competencias de las Secretarías globalizadoras en materia de planeación, evaluación y control de las Entidades Paraestatales; Además, precisa la autoridad y la responsabilidad de las Secretarías titulares de los diversos sectores con respecto a las entidades paraestatales bajo su tutela. Finalmente, el acuerdo de referencia define las condiciones bajo las cuales la responsabilidad del servicio recae sobre el titular de la Entidad y no en el Secretario Social, en este sentido, queda perfectamente claro el grado de autonomía de gestión para las autoridades del Gobierno Central y de la Entidad Paraestatal.

Por su parte, el segundo acuerdo presidencial, publicado en mayo de 1983, ordena a las Entidades Paraestatales la elaboración de cierto número de programas institucionales con el propósito de mejorar la situación financiera del sector público en su conjunto y la situación económica del País en general”.⁴²

Por lo tanto, todas las Entidades Paraestatales fueron forzadas a elaborar y presentar sus programas institucionales sobre todo respecto, al incremento de productividad que presentaban éstas, así como su reestructuración financiera y por ultimo el apoyo que brindaban para un mejoramiento en la situación económica del País.

En conclusión, todos los aspectos arriba mencionados dieron una nueva orientación a la Administración Pública, en razón de sus efectos sobre el proceso de trabajo dentro del Sector Público, las consecuencias más visibles y relevantes que podemos considerar que se produjeron fueron: primero la creación de más Secretarías, a pesar de las ya existentes, pero no solo eso sino también un reacomodo funcional que afectaría a otras Secretarías, y segundo el reforzamiento del esquema de coordinación sectorial de la Entidades Paraestatales.

⁴² Ibidem, p. 204 y 205.

Por lo tanto se produjeron reformas a la Ley Organica de la Administración Pública Federal, las cuales ayudaron a llevar a cabo tales consecuencias. Dentro de dichas Reformas se encuentra la Reforma del 25 de mayo de 1992, por medio de la cual la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es substituida por la Secretaría de desarrollo social, así mismo a la Secretaría de Hacienda y Credito publico, se le decreta tendra dos representantes, tanto en la Junta Directiva como en la Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda.

Una de las Reformas más importantes y la cual a trascendido hasta nuestros días es la referente a los Departamentos Administrativos, como órganos de colaboración directa del Ejecutivo Federal en el ejercicio del despacho de asuntos del orden administrativo, de hecho dejaron de existir en la actualidad, con la Reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la Reforma Política del Distrito Federal, haciendo desaparecer el único Departamento Administrativo que existía, no obstante, que formalmente todavía se regule la existencia de alguna de éstas dependencias de la Administración Pública Federal, que tuvieron una corta vida en nuestro sistema, ya que aparecieron por primera vez en la Constitución de 1917.

Otra Reforma, la cual consideramos de suma importancia, es la del 28 de diciembre de 1994; esta la podemos dividir en dos aspectos importantes: el primero de ellos referente al cambio que tuvieron diversas Secretarias, entre ellas la Secretaria de Pesca, que se convirtió del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien se transformo en la Secretaria de Energía; y la Secretaria de la Contraloría General de la Federación cambio su denominación por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El segundo aspecto, fue la supresión de la Procuraduría General de la República de la Administración Pública Federal, suscitándose la misma de la siguiente manera: se reforma el artículo 1º, que establecía, claramente que la Procuraduría General de la República integraba, entre otros, la Centralización Administrativa, reforma que causo polémica al momento; dicha reforma fue expresada en el seno de la Comisión de

Gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que fue la que considero se reformara el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para excluir a la Procuraduría General de la República como órgano integrante de la Administración Pública Federal, a propuesta del Partido de la Revolución Democrática. Al respecto el jurista Delgadillo Gutiérrez, opina que resulta carente de sustento jurídico, “toda vez que dichas razones de la reforma mencionada en el seno del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistió en que debía excluirse a la referida Procuraduría de la Administración Pública Centralizada, porque que en la Constitución Federal se encuentra prevista en el artículo 102 apartado “A”, precepto que se refiere el Poder Judicial”.⁴³

No obstante, el citado motivo no justifica la Reforma; en virtud de que en dicho artículo, en esa época, también se encontraban incluidas la Consejera Jurídica y la Comisión de Derechos Humanos, órganos que en ese momento formaban parte de la Administración Pública Federal, el primero como dependencia del Sector Centralizado, situación que incluso aun prevalece, y el segundo como Entidad Paraestatal.

Otra reforma que se llevo a cabo fue la del artículo 4º, del mismo ordenamiento legal, quitando así la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal, al Procurador General.

Mucho se hablo de que los motivos de las Reformas señaladas, fueron de carácter político, debido a que en ese año nuestro País, estaba sufriendo un colapso político, económico bastante grave, ya que se había levantado en armas una guerrilla al sur de nuestro País, y además había sido asesinado un candidato presidencial; La “estabilidad económica” se venia a menos, una crisis general bastante fuerte se podría apreciar de nuevo; por si fuera poco el representante del Poder Ejecutivo había sorprendido políticamente, y decimos sorprendido porque en la historia de nuestra Nación, todos los individuos que habían tenido el cargo de Procurador General, siempre habían sido de la

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 2002, p. 133 y 134.

misma corriente política del jefe del Poder Ejecutivo, pero es hasta el cambio presidencial de 1994, al nombrar su gabinete, puesto que dentro de su gabinete presidencial se encontraba gente que no eran miembros del partido político al que él pertenecía. Entre los que destaco que el puesto de Procurador General de la Republica, lo ocuparan alguien que no fuese miembro del partido político, que en ese momento predominaba en el poder.

Dichas reformas trajeron como consecuencia, que el Procurador y la Procuraduría General de la República, ya no estén integrados de manera formal dentro de la Administración Pública Federal Centralizada y por lo tanto se muestra el grave problema de no saber a cual de los Poderes de la Unión pertenece dicha dependencia, lo cual trae confusión e inseguridad jurídica.

También esto provoco, que se diera lugar a una serie de especulaciones, e incluso hasta que se llegara a pensar en el sentido de que la Procuraduría General de la República, era una entidad autónoma del Gobierno Federal, idea que no concordaba con la realidad que se vivía, porque la Procuraduría General de la República en ningún momento podía ser considerada un organismo autónomo, ya que la misma desempeñaba funciones administrativas, que dependen directamente del Ejecutivo Federal.

El 15 de mayo de 1996, se realiza una Reforma que habla de que todos los elementos y recursos adscritos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República pasaran a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Y por último la Reforma del 30 de noviembre del 2000, que entre otras cosas se decreta crear una Entidad Pública para fomentar la actividad pesquera.

De lo anterior se desprende que la Administración Pública como componente del sistema político y social, se ha visto influida por tres tipos de factores específicos que han condicionan sus procesos de gestión: económicos, políticos y administrativos.

Desde la perspectiva económica, los aspectos más sobresalientes que merecen destacarse en el momento actual son la internacionalización de los mercados, la

globalización de la economía, la liberación de los mercados, la creación de alianzas y bloques regionales para el fomento al comercio, el fracaso del modelo socialista y la sobrevaloración del modelo capitalista neoliberal, y el fantasma del sector público y contextos de alta incertidumbre y mayor complejidad.

En el ámbito político, la coyuntura ofrece como tendencias una democratización incuestionable de la vida política en México, pero también una crisis de los partidos políticos, junto a una alarmante pérdida de legitimidad del Estado que se refleja en particular en el Poder Judicial y en la cargada agenda de asuntos pendientes en materia de impartición de Justicia; así como en la Procuraduría General de la República, como representante de la sociedad.

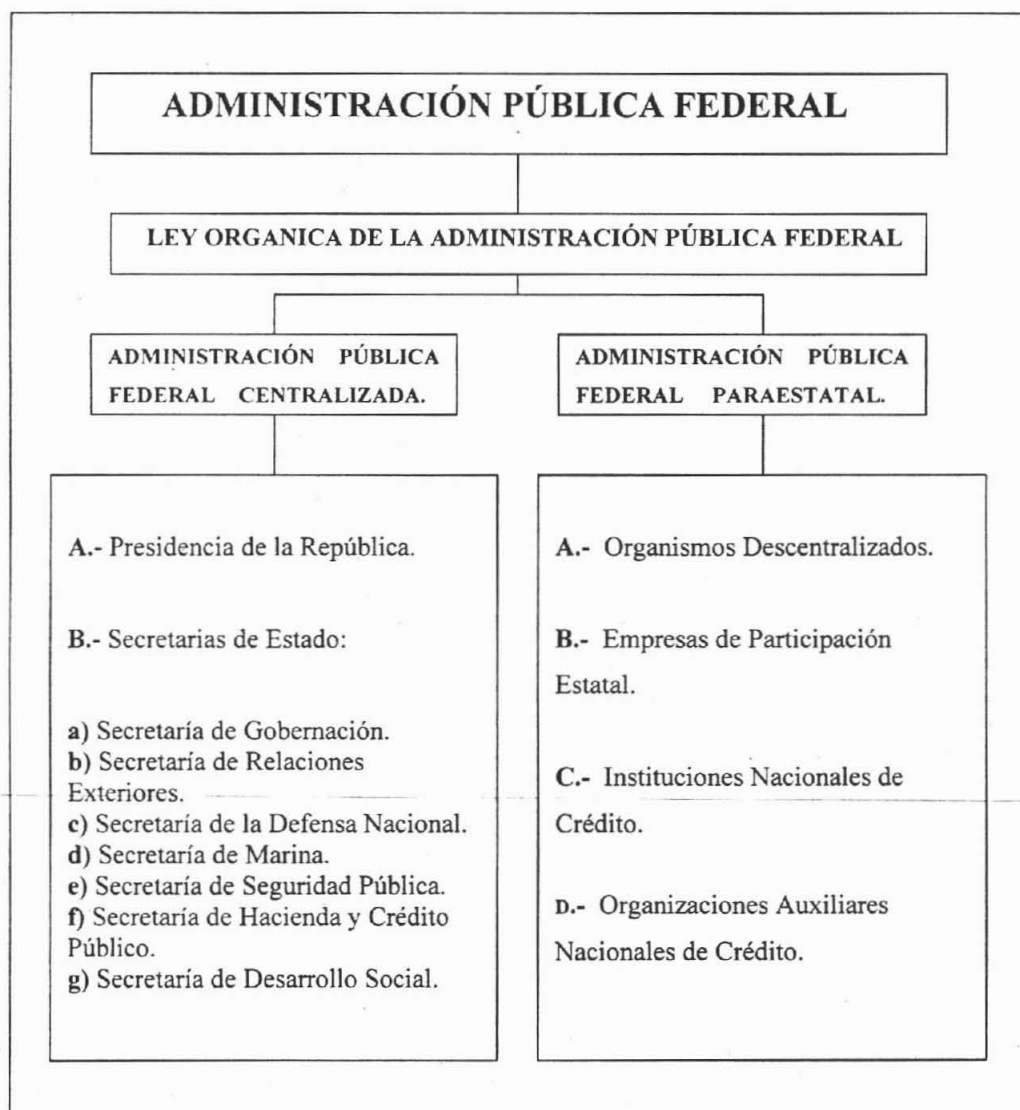
Asimismo, de particular relevancia ha sido la expansión de organizaciones no gubernamentales, que con el propósito de garantizar ciertos derechos fundamentales a los ciudadanos, que la propia Administración Pública no ha podido proteger, dejando a cargo a la sociedad civil.

Por último, en el ámbito administrativo, también se ha dado una serie de transformaciones que no han sido sin relación con los aspectos económicos y políticos anteriormente señalados; Así por ejemplo el proceso de desincorporación de entidades, la tendencia a desregular y desreglamentar, la simplificación administrativa, la reducción de estructuras administrativas y la búsqueda de calidad, eficiencia y eficacia en los servicios de la administración son constantes e ineludibles, en los procesos de gestión pública en el momento actual.

Bajo este contexto, se configura el sistema político mexicano con los componentes de la sociedad civil y de la sociedad política. Por una parte el dominio de la sociedad civil se da la vida cotidiana de los ciudadanos y contribuyentes, los intercambios económicos y sociales entre empresas y organizaciones, con un papel cada vez más relevante, agresivo e independiente por parte de los medios de comunicación; otra cuestión es el dominio de la sociedad política donde aparecen los grupos de presión, los Partidos Políticos en todo el

sector Público Federal, Estatal y Municipal y las Fuerzas Armadas, así como la organización de los Poderes Federales en el marco de la Constitución Política, que regulan las políticas gubernamentales.

Para finalizar este capítulo, expondremos a través del siguiente cuadro sinóptico (cuadro 2) la organización del aparato administrativo, vigente en nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL****ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL CENTRALIZADA.**

- h)** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- i)** Secretaría de Energía.
- j)** Secretaría de Economía.
- k)** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- l)** Secretaria de Comunicaciones y Transporte.
- m)** Secretaria de la Función Pública.
- n)** Secretaria de Educación Pública.
- ñ)** Secretaria de Salud.
- o)** Secretaria del Trabajo y Previsión Social
- p)** Secretaria de la Reforma Agraria.
- q)** Secretaria de Turismo.

C.- Departamentos Administrativos.

D.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL PARAESTATAL.**

E.- Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas

F.- Los Fideicomisos.

Capítulo 3

3. La Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Centralizada.

Los estudios realizados en los capítulos que se anteponen, nos han arrojado un panorama general, tanto de la Administración Pública Federal como de la Procuraduría General de la República; por lo tanto es hora de realizar nuestro análisis jurídico sobre la Procuraduría General de la República, pero ahora como un órgano de la Administración Pública Centralizada, mismo que podemos realizar si penetramos al conocimiento de su naturaleza jurídica y social así como de su reglamentación jurídica, temas que abordaremos en el presente capítulo.

Sin restar importancia, nos referiremos también a la vinculación que tiene la Procuraduría General de la República con el Ejecutivo Federal y un análisis somero con respecto a los demás Poderes de la Unión, el Legislativo y Judicial, concluyendo con la estructura orgánica, que actualmente tiene la Institución aludida.

3.1 Naturaleza Jurídica y Social.

Si conceptuar a la Procuraduría General de la República fue una tarea complicada, hablar de su naturaleza jurídica lo es más.

Cuando uno se refiere a la naturaleza jurídica de algún tema, necesariamente debe avocarse a desentrañar cuál es su esencia. En el caso de la Procuraduría General de la República, significa precisar que es la Institución; desentrañando las raíces del porque de su razón de existir, su importancia y finalidad, por lo cual su naturaleza resulta compleja.

Durante mucho tiempo y debido a la tradición de las Constituciones y leyes que en el siglo pasado regularon a estas Constituciones, se sustentó, por un sector de la doctrina, que el Procurador General de la República era un funcionario judicial y que pertenecía al Poder Judicial Federal y también se indicaba que su función era Jurisdiccional, e inclusive existe un precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde expone una tesis

que aunque carece de calidad jurisprudencial, se llegó a considerar como sobresaliente en el sentido de que forma parte del Poder Judicial Federal, negándole su calidad de autoridad administrativa expresando:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO TIENE CARACTER DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Así se desprende del siguiente texto del artículo 90 de la Constitución Federal: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaria". Por su parte el artículo 1° de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado no incluye a la procuraduría entre las dependencias del Ejecutivo Federal a cuyo cargo corre el " estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración". En realidad las palabras "Procuraduría General de la República", se usan como sustitutivas de "Ministerio Público de la Federación", que es la denominación empleada por el artículo 102 Constitucional para designar la institución cuyas atribuciones fija este precepto, quizá solo en razón a que sus funcionarios son presididos por el Procurador General; pero siendo evidente que tales atribuciones se relacionan con las propias del Poder Judicial y, en rigor, no con las del Ejecutivo, de quien solo depende el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público y a quien asiste el procurador en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno. La indicada relación la pone en relieve la circunstancia de que el artículo 102 forme parte del Capítulo IV del Poder Judicial y no del III del Poder Ejecutivo, de la Constitución vigente; sin que la facultad de nombramiento prevista por la fracción II del artículo 89 pueda tener alcance distinto a la misma facultad de que se inviste al Presidente de la República en cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según las fracciones XVII y XVIII del propio artículo constitucional.

Rec. 6543/61

Inf. 1961.

2°.s. Págs. 99/101

Como podemos observar dicha tesis se basa en que el artículo 102 Constitucional se encuentra ubicado dentro de los que regulan el Poder Judicial, con lo que la doctrina constitucional reciente ha calificado de topografía Constitucional, por lo que realmente estimamos que carece de fundamento jurídico dicha interpretación. Por otro lado la Procuraduría General de la República se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, como lo señala su ley reglamentaria, que más adelante analizaremos; Aunque también nunca se ha podido separar del Poder Judicial, por ser un ente jurídico multidisciplinario que se dedica en términos del artículo 102-A de la Constitución, a la investigación y persecución de los delitos en el campo Federal, siendo así el asiento del Ministerio Público de la Federación; pero no solo se dedica a esto, sino que sus actuaciones

abarcan otras materias como el juicio de amparo, del cual es parte, según el artículo 5° de la Ley de Amparo; los juicios federales, donde representa y litiga los intereses de la Federación; participa en la vigilancia de los Derechos humanos en las averiguaciones previas federales; en los asuntos internacionales competencia de la Procuraduría, razones por las que también creemos que carece de sustento jurídico la tesis antes mencionada al referir que sus atribuciones se relacionan con las propias del Poder Judicial, en rigor, y no con las del Ejecutivo.

Esta multiplicidad de funciones de la Procuraduría General de la República hacen que la Institución tenga una esencia o naturaleza jurídica también plurifuncional, pero se puede concretizar diciendo que es un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, esté último teniendo la facultad de nombrar al Procurador General, con ratificación del Senado y removerlo libremente, según lo dispone el artículo 89 fracción IX, de la Ley suprema.

La Procuraduría General de la República se fundamenta y justifica en el artículo 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que analizaremos posteriormente.

Suplementariamente, la Procuraduría General de la República encuentra su marco legal en su propia Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2002, y en el Reglamento de la misma Ley Orgánica de la Institución, publicado el día 01 de noviembre de 2001. Conviene citar aquí los siguientes preceptos de estos ordenamientos legales:

a) De la Ley Orgánica:

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

De lo anterior se desprende que la Procuraduría General de la Republica es un órgano superior Político-Administrativo, que auxilia al Presidente de la Republica en el despacho de los asuntos Jurídicos Administrativos del Estado.

a) Del Reglamento de la Ley Orgánica:

“Artículo 1º. El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación”.

Por ultimo, cabe mencionar que en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación, señala a la Procuraduría General de la República como dependencia y se encuentra contemplada para la distribución de erogaciones, en el precepto que las Secretarías de Estado.

La naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República parece contemplarse en todo su esplendor dentro de esta Institución en uno de sus murales, en el que a la letra se puede leer: la Procuraduría General de la República, dentro de la cual esta integrada la Institución del Ministerio Público, es órgano esencial del sistema de justicia, y en representación de los individuos, de la sociedad y del Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional, y procura justicia en el ámbito de su competencia.

Así mismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública; Por lo tanto el Ministerio Público Federal y sus auxiliares deben ser orientados y regidos, por lo criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, siempre de buena fe y con sentido humano, principios rectores en el ejercicio de sus funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

La existencia y tarea de la Procuraduría General de la República se justifican socialmente: porque dentro de sus características, esta tiende a realizar intereses generales, por eso tiene el carácter de representante legal de la Federación y de la sociedad; por lo tanto se trata de un organismo que lleva a cabo una lucha permanente contra la delincuencia en el orden Federal, como es el caso del narcotráfico y sus actividades conexas: como lo son el lavado de dinero, etc.

3.2 Reglamentación Jurídica.

Es cierto, que el Procurador General de la República no está enumerado en los artículos del 90 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hacen referencia a la Administración Pública Federal y que el Procurador está previsto en el artículo 102-A de la Constitución de 1917, que se encuentra en el Título Tercero, Capítulo IV, denominado del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, el Maestro Acosta Romero, señala las siguientes consideraciones:

“El Procurador no está mencionado en el artículo 94 de la Constitución Federal, que enumera a las instituciones que integran el Poder Judicial Federal; Por lo tanto, surge una confusión a simple vista de ubicarlo en el Poder Judicial, ya que se encuentra sujeto a la consideración de dicho poder, en los casos de que se niegue a ejercitar la acción penal o se desista de ella, por lo que sus determinaciones se encuentran sujetas al criterio del Poder Judicial (juez).

Al tener la institución en estudio el ejercicio de la acción penal, y ser el primero en tener contacto, surge una controversia de que si el Ministerio Público, prejuzga o no para decidir si ejercitara la acción penal o no. Tema que no queremos profundizar por lo extenso que resultaría el abordarlo y que de manera somera daremos nuestra opinión expresando que si bien el artículo 21 Constitucional otorga la facultad de investigar y perseguir los delitos; el juez (Poder Judicial), es el encargado de aplicar las penas; que si bien la relación existe entre ellas es inevitable y primordial.

La facultad de nombramiento y remoción de los funcionarios del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, es exclusiva del Presidente de la República, conforme lo establece el artículo 102 apartado "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es verdad que ya no tiene la función de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, debido a la reforma de diciembre de 1994, pero si es cierto que es el Abogado de la Nación."⁴⁴.

De las consideraciones anteriores, se desprende que no se sabe con certeza a cual de los Poderes de la Unión pertenece nuestra Institución, porque a pesar de estar dentro del capítulo del Poder Judicial, el propio artículo cita que el Presidente de la República, en lo absoluto, tiene la facultad de nombrar y remover al Procurador General de la República, por lo tanto se demuestra una subordinación del Procurador General hacia el Presidente de la República.

Por otro lado, nuestra Constitución Federal vigente, preceptúa en los artículos 29, 93, 119 y 102-A, la figura del Procurador General de la República con cierta igualdad a los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, mismos que analizaremos como sigue: el artículo 29, en relación con el 6° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el Procurador General forma parte del gabinete previsto para la suspensión de las garantías en caso de invasión, perturbación de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; cabe mencionar que entre los previstos para dicho gabinete se encuentran los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 93, en su párrafo segundo establece que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, puede citar al Procurador, cuando se discutan leyes de su ramo o se estudien negocios que le conciernen al mismo, situación que también contempla a los

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 167.

titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, funcionarios que integran la Administración Pública Federal, dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 119 segundo párrafo, señala la celebración de convenios de apoyo e intercambio de reos, entre los Estados y el Distrito Federal con el Gobierno Federal, quien actuara a través de la Procuraduría General de la República, nuevamente interviniendo como Representante de la Federación.

Por otro lado, y ello significa diferencias con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, no está previsto que el Procurador General refrende actos presidenciales en términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las Cámaras del Congreso de la Unión, aunque estas dos últimas actividades en la práctica si las lleve a cabo el Procurador.

Como último artículo a analizar se encuentra el 102 apartado "A", que como mencionábamos es la justificación legal de la Procuraduría General de la República, en relación con el artículo 21 del mismo ordenamiento legal, mismo que dispone lo siguiente:

" 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. . .”

Se desprende de la lectura del artículo citado que la Procuraduría General de la República es una Institución que alberga al Ministerio Público de la Federación, es su residencia y su casa. Dentro de sus atribuciones legales, que son muy variadas, se destaca la investigación y persecución de los delitos del orden federal. El Ministerio Público de la Federación es un representante social que funge como autoridad administrativa en la averiguación previa y como parte procesal legítima desde el momento en que ejercita la acción penal, durante todo el proceso y hasta que se dicta sentencia y está causa ejecutoria.

La Procuraduría General de la República es una Institución primordial en la Administración Pública Federal, a pesar de que no este contemplada en el catalogo de dependencias que se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su papel es muy trascendente en la procuración y la administración de la justicia en nuestro país.

3.3 Su Vinculación con el Poder Ejecutivo Federal.

Para poder hablar de la vinculación que existe entre la Procuraduría General de la República y el Ejecutivo Federal, es necesario citar la División de Poderes que se manifiesta en nuestra Constitución, en su artículo 49, en la que de forma expresa señala:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La división a la que hacemos referencia, la podemos considerar desde un punto de vista formal, en virtud de que las atribuciones que realiza cada Poder de la Federación, se encuentran vinculadas entre sí, a esto se llama relación de colaboración.

Debido a la relación de colaboración que existe entre los Poderes de la Unión, es posible considerar que la Procuraduría General de la República, se encuentra en el ámbito jurisdiccional y no Ejecutivo; Esto puede ocurrir debido a que en un acto administrativo desde el punto de vista formal, sea, desde el material, un acto jurisdiccional o legislativo, o por ejemplo que un acto realizado por el Congreso o por los Tribunales tenga, desde el segundo punto de vista, carácter administrativo.

Empezaremos analizando la cercana relación que tiene la Procuraduría General de la República con el Poder Judicial Federal. Es conveniente que recordemos como esta constituido el Poder Judicial de la Federación.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

El Procurador General, tiene la obligación de perseguir todos los delitos del orden Federal ante los Tribunales Federales, pudiendo solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados al juez competente; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, vigilar que los juicios federales se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, etc., todo esto esta contenido en el artículo 102-A de la Constitución vigente, que ya hemos comentado algunos aspectos.

Otra trascendente intervención del Procurador General de la República, es la contenida en la fracción XV, del artículo 107 Constitucional que se refiere a que el propio Procurador General o el Agente del Ministerio Publico Federal, que aquel designe al efecto, serán partes de todo juicio que de acuerdo a su criterio, carezcan de interés público. Esa fracción encuentra su correlativo en el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, donde literalmente se señala lo siguiente:

“Son partes en el Juicio de Amparo:

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley se precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala”.

Regresando a la Constitución vigente, es interesante que observamos, que el artículo 102 en su apartado "A", regula al Ministerio Público de la Federación y se encuentra ubicado dentro del Capítulo IV, destinado a regular al Poder Judicial Federal.

Recordemos que teóricamente el Capítulo I de la Ley fundamental se refiere a la División del Poder Público, al cual el propio Don Juventino Castro⁴⁵, llama "distribución de los Poderes Públicos"; en el Capítulo II, se regula al legislativo, constando en cuatro secciones; el Capítulo III, destaca al Poder Ejecutivo, facultades y atribuciones del mismo; Y finalmente en el Capítulo IV como dijimos, se inicia con el artículo 94 que ya transcribimos, y concluye con el artículo 107, que dispone las facultades, atribuciones y demás características del Poder Judicial Federal.

Pues bien, el citado artículo 102 Constitucional está inscrito en ese Capítulo IV, que se refiere al Poder Judicial, tal y como si se quisiera decir que el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal forman parte de ese Poder Judicial, como acaeció en el pasado, y como sucede hasta la fecha en muchas constituciones de otros países del mundo.

Sin duda, esto solamente es una interesante reminiscencia de tiempos pasados, ya que en los actuales, la institución constituye el soporte fundamental del Poder Ejecutivo, a pesar de que cuenta ya con una Consejería Jurídica, aquella sigue siendo el abogado de toda la Unión.

Ahora bien, dentro del Poder Legislativo Federal, podemos pensar que no existe alguna vinculación entre él y nuestra Procuraduría General de República. Al respecto tenemos que decir que la relación con el legislativo es indudablemente menor que con los otros dos poderes. El Legislativo en general, se dedica a hacer las leyes que han de regular la vida jurídica de nuestro país, no obstante ello, debemos recordar que el legislativo participa en asuntos de índole Federal a través de su Cámara de Senadores, como ocurre en

⁴⁵ Castro V., Juventino, La Procuración de la Justicia Federal, Editorial Porrúa, México 1993, p. 8.

la ratificación del Procurador General de la República, propuesto y designado por el Presidente de la República. Se trata de una intervención adecuada ya que como lo dijimos, el cargo de Procurador General de la República es el más delicado, después obviamente del Presidente de la República. Su fundamento lo ubicamos en la fracción IX del artículo 89, supuesto que ya hemos analizado. se justifica también la intervención del Senado porque esté, esta integrado por representantes de 32 Estados del País, a los cuales la criminalidad es ese ámbito competencial.

Otra vinculación importante del Poder legislativo con la Procuraduría General de República, es que está a través de su titular deberá dar cuenta al Congreso del estado que guarda su dependencia, contexto que si opera en la practica, pero que no esta indicada en el párrafo primero de conformidad con lo que dicta el artículo 93 constitucional. Además, el párrafo segundo del mismo artículo faculta a cualquiera de las cámaras a citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General y a otros altos funcionarios, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos respectivos.

Por ultimo, nos avocaremos al Poder Ejecutivo Federal y su vinculación con dicha Institución.

La Procuraduría General de la República esta estrechamente vinculada con el Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el artículo 102-A de nuestra Constitución Federal, donde se señala que será el propio Ejecutivo el encargado de nombrar y remover a sus funcionarios. Aparte, el Procurador General de la República será designado por el presidente del país con la ratificación del Senado, pero su remoción sigue siendo una facultad totalmente libre de aquél.

Es preciso retomar, que por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone en su primer artículo que dicha Institución, se encuentra en el ámbito del Ejecutivo Federal.

A pesar de que la Procuraduría General de la República no es una institución integrante de la Administración Pública Federal, también es cierto que es una área estratégica en la misma.

Es sabido que por pertenecer al Ejecutivo de la Unión, la Procuraduría General de la República es una dependencia de tipo administrativo y que tiene una gran variedad de funciones, y no solo la de perseguir los delitos del orden federal, aspecto que reiteramos, en nuestro último capítulo.

Al menos teóricamente, la institución cuenta con autonomía para llevar a cabo sus funciones, sin embargo no podemos olvidar que siempre estará sujeta a lo que disponga el Presidente de la República, por lo cual su imagen no aparece ante la opinión pública con la suficiente fortaleza que debería. Los sucesos de los últimos años, los homicidios de Luis Donaldo Colosio Murrieta, de José Francisco Ruiz Massieu, del Cardenal Posadas, la extenuante lucha contra el narcotráfico y la constante presión por parte de los Estados Unidos, parecieran poner en jaque a la Procuraduría. Si a esto sumamos cuantos titulares ha tenido la dependencia, nos daremos cuenta que no ha sido fácil la empresa. Ya que como citábamos el puesto de Procurador General de la República es después del Presidente de la República, el cargo más complicado, peligroso y polémico.

En este orden de cosas, sería útil y sano que el Presidente de la República concediera en la práctica más amplitud de acción en la toma y ejecución de las decisiones de la Procuraduría General de la República, ya que ello repercutirá en una mejor procuración de la Justicia Federal, y algo muy importante, le permitirá también, recuperar la confianza y credibilidad de la población, quizá sea el problema más palpable en el ámbito interno de la institución. Algo que también es cierto es que la población espera y exige mejores resultados a la Procuraduría General de la República, peticiones que se toman en serias exigencias cuando nos percatamos, de que aquella dependencia se ha visto fuertemente golpeada por la corrupción, un mal que parece adueñarse de los lugares más estratégicos de la vida nacional.

La Procuraduría General de la República colabora con otras dependencias del Gobierno Federal, como la Secretaria de la Defensa Nacional en la constante lucha contra el narcotráfico; la Secretaria de Relaciones Exteriores, y la de Gobernación en los asuntos relativos a las extradiciones, y los intercambios de reos con otras naciones; con la Secretaria de Salud en los programas de prevención de las drogas; en fin, casi con todas las Secretarías de Estado.

Un punto que cabe resaltar, que aunque ya lo hemos citado, es que actualmente el Procurador General de la República ya no es el Consejero Jurídico de la Nación, ya que el Gobierno Federal cuenta con una Consejería Jurídica que se encarga de asesorar al Presidente de la República. Lo irónico y contradictorio es que todas las dependencias de la Administración Pública Federal cuentan con su propio departamento jurídico, pero a pesar de ello, la Procuraduría General de la República las sigue representando legalmente ante los tribunales de la Federación, lo que presenta una labor muy pesada para la Institución.

3.4 Estructura Orgánica.

Para hablar de la estructura actual de la Procuraduría General de la República, hay que tener presente que es la Institución que teniendo claros sus objetivos, requiere de una característica muy importante, ser dinámica, lo cual implica que la dependencia esté en constantes transformaciones orgánicas. Está ha sido, es y será una de las preocupaciones de todos aquellos que han ocupado el difícil encargo de dirigirla, por eso, es muy notorio que cada que se da un cambio de la figura del Procurador General, la Institución sufre modificaciones importantes en las distintas áreas que la conforman.

No constituye objeto del presente trabajo el analizar los cambios orgánicos que ha venido experimentado la Procuraduría, ya que ellos por si implicarían la elaboración de varios trabajos monográficos, sin embargo, si es conveniente que el lector esté enterado de la actual estructura que guarda la dependencia que nos ocupa.

El Maestro Juventino Castro, señala “que la estructura funcional de la Procuraduría General de la Republica, se encuentra diseñada en su Ley Orgánica de 1983, y en el Reglamento de esa Ley Orgánica de 1991, que dispone que la propia Procuraduría funcionara con su titular, el Procurador General de la República”.⁴⁶

Consideramos que actualmente la Procuraduría, esta constituida bajo una Ley que tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicándola en el ámbito del Poder Ejecutivo e instituyendo al frente de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.

Para el despacho de los asuntos, que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea precisamente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, ordenamiento que establece los órganos de los cuales el Procurador General de la República se auxiliará, y estos son los siguientes:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de Unidades Especializadas;
- VI. Directores Generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Agregados;
- IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y
- X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

En dicha estructura, el Procurador General de la República ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, así mismo éste podrá emitir los

⁴⁶ Ibidem. p.15.

acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la Institución, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, Policía Federal Investigadora y Peritos.

Cabe mencionar, que todo este cuerpo Centralizado, se complementa con un grupo desconcentrado formado por Delegaciones Estatales y metropolitana, que desempeñan en forma permanente esa delegación de facultades del Procurador, y que actúan en cada Estado y en el Distrito Federal para apoyar las atribuciones del Procurador General, auxiliando en el cumplimiento de sus deberes, dicha desconcentración fue una consecuencia natural de la gran centralización de los asuntos en la Capital de la Republica, que daba excesivas libertades a los Ministerios Públicos con jurisdicción en los Estados de la Republica, los cuales prácticamente los hacia soberanos y sin suficiente vigilancia en el cumplimiento de sus funciones.

Los artículos anteriores no aportan la estructura orgánica actual de la Procuraduría General de la República, razón por la que nos dirigiremos al Reglamento de dicha Ley Orgánica, el cual en su artículo 2º señala que la estructura interna de ésta comprende varias oficinas de rango superior o de apoyo al Procurador, alrededor de 20 Direcciones Generales, Delegacionales y Órganos Desconcentrados, dentro de las primeras encontramos varias Subprocuradurías así como la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna, para mayor conocimiento dichas Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados son los siguientes:

- ✦ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;
- ✦ Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;
- ✦ Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada;
- ✦ Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales;
- ✦ Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad;

- ✻ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
- ✻ Oficialía Mayor;
- ✻ Visitaduría General;
- ✻ Agencia Federal de Investigación;
- ✻ Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional;
- ✻ Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;
- ✻ Coordinación General de Delegaciones;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Secuestros;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia;
- ✻ Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales;
- ✻ Unidad de Operaciones;
- ✻ Dirección General de Comunicación Social;
- ✻ Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- ✻ Dirección General de Constitucionalidad;
- ✻ Dirección General de Normatividad;
- ✻ Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica;
- ✻ Dirección General de Cooperación Internacional;
- ✻ Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;
- ✻ Dirección General de Control de Procesos Penales Federales;

- ☒ Dirección General de Amparo;
- ☒ Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección;
- ☒ Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos;
- ☒ Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;
- ☒ Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
- ☒ Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales;
- ☒ Dirección General de Averiguación Previa en Materia de Delitos Electorales;
- ☒ Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
- ☒ Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales;
- ☒ Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales;
- ☒ Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- ☒ Dirección General de Recursos Humanos;
- ☒ Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- ☒ Dirección General de Telemática;
- ☒ Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales;
- ☒ Dirección General de Servicios Aéreos;
- ☒ Dirección General de Visitaduría;
- ☒ Dirección General de Inspección Interna;
- ☒ Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación;
- ☒ Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;
- ☒ Dirección General de Planeación Policial;
- ☒ Dirección General de Investigación Policial;
- ☒ Dirección General de Análisis Táctico;
- ☒ Dirección General de Despliegue Regional Policial;
- ☒ Dirección General de Operaciones Especiales;

- ✦ Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol;
- ✦ Dirección General de Intercepción;
- ✦ Dirección General de Erradicación;
- ✦ Dirección General de Planeación e Innovación Institucional;
- ✦ Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional;
- ✦ Dirección General de Formación Profesional;
- ✦ Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal;
- ✦ Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;
- ✦ Órganos Desconcentrados:
 - ✦ Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia;
 - ✦ Centro de Evaluación y Desarrollo Humano;
 - ✦ Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal;
 - ✦ Delegaciones, y
 - ✦ Agregadurías.

Como toda Desconcentración, el principal problema estructural, al que se enfrenta la Procuraduría, es que las Delegaciones actúen con total autosuficiencia, para descargar satisfactoriamente las labores de las Unidades Centralizadas, pero al propio tiempo vinculándose con estas, de tal manera que las Delegaciones Estatales no se comporten como si fueran pequeñas Procuradurías, pero como consecuencia se puede presentar de manera mas cotidiana y sin barreras la corrupción.

Capítulo 4

4. La eficacia de la Procuraduría General de la República como un Órgano de la Administración Pública Federal Centralizada.

Abordar el tema de la eficacia de la Procuraduría General de la República, dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, significa precisar si dicho organismo, ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ha sido eficaz en su labor, llevando a cabo su objetivo, misión y visión, desempeñando las funciones y facultades que les son atribuidas de manera personal u otras delegables, tanto al Procurador como a la Procuraduría General de la República, tema que la mayoría de los ciudadanos desconoce, y por consiguiente, consideramos de importancia para concluir nuestra investigación.

Por último abordaremos el carácter político que enviste al Procurador General de la República, así como las acciones que actualmente está llevando a cabo nuestra Institución; y como hemos comentado que es una Institución de polémica, analizaremos brevemente las críticas que recibe la misma.

4.1 Funciones Administrativas, Facultades y Atribuciones del Procurador y la Procuraduría General de la República.

Como ya lo mencionábamos, la mayoría de los ciudadanos desconoce este tema, por lo cual nos lleva a un análisis profundo de las funciones administrativas que realiza la Procuraduría General de la República así como su titular, y no solo hablamos de funciones sino de las facultades y atribuciones que pueden llevar a cabo de manera personal o aquellas que son delegables, en los términos de las normas jurídicas aplicables.

Para poder empezar con dicho tema, es necesario recordar la división de poderes que mencionábamos en el capítulo anterior, en donde hablábamos de que existe una relación de colaboración entre los tres Poderes de la Unión, y debido a esa relación, las funciones que desempeñan cada poder llegan a mezclarse, por tanto llegando a confundir la naturaleza de cada una.

Por lo tanto haremos una breve distinción entre las funciones que desempeña cada poder. Cabe señalar, que dentro de los tres Poderes de la Unión, son las mismas atribuciones, lo único que varía es la forma que se emplea para esa realización, es decir, el ente que la ejerce por disposición legal.

Comenzamos con las funciones legislativas y judiciales, éstas ofrecen dos características comunes, imparcialidad y objetividad, los jueces deben aplicar el derecho existente encontrándose para ello colocados por encima de las partes; el legislador, en cuanto tal, nunca interviene en las relaciones jurídicas que derivan de las normas por él formuladas. En cambio al realizar la tarea administrativa, el Estado obra por si mismo, es decir, como sujeto o parte interesada en el ejercicio de dicha función, tal es el caso del Ministerio Público, el cual esta presidido por el Procurador General de la República, tal y como lo señala el concepto que da el doctor Francisco Villa, es “ Una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos lo 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”.⁴⁷

De lo anterior, podemos comentar que cuando se realiza una actividad judicial, el Estado obra por cuenta ajena, substituyéndose a los particulares para la declaración y tutela del derecho controvertido o incierto, en tanto que, al desempeñar la función administrativa, obra por cuenta propia, por lo que la Procuraduría se puede decir que obra de acuerdo a la ley que la rige y el reglamento de la misma.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Republica y el Ministerio Publico Federal, son Instituciones en donde puede llegar a confundirse sus atribuciones con las de carácter judicial pero que aun cuando hay semejanzas con otras parecidas, nuestra Constitución Federal, les da una dimensión muy propia, tal y como lo hace al reconocer el monopolio de la acción penal a cargo del Estado y que encomienda su ejercicio a un solo órgano que es el Ministerio Público.

⁴⁷ Francisco Villa, José, El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, México 1994, p. 3.

Ahora bien, entrando en materia encontraremos que existen diversos ordenamientos legales que disponen tanto las facultades, atribuciones, así como funciones de la Procuraduría General de la República y de su titular; hay que hacer hincapié en que las atribuciones básicas del Procurador General están en el artículo 102- "A" de la Constitución, artículo que hemos analizado anteriormente, pero que dada su importancia lo retomaremos.

En su primer fracción se rigen los requisitos para poder ser Procurador General de la República, es decir el Ministerio Público de la Federación, y por último expresa la destitución del mismo puesto. En su segundo párrafo determina las actividades a las que el Ministerio Público de la Federación está encargado de realizar. En los párrafos III y IV, se determinan algunas atribuciones que le corresponden únicamente al titular de la Procuraduría General como lo son:

- 1.- Intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución;
- 2.- Intervenir en los negocios en que la Federación fuese parte;
- 3.- Intervenir en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales; e
- 4.- Intervenir en los demás negocios en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador lo hará por sí o por medio de sus Agentes.

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

Se ha fundado por la doctrina que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es secundaria en relación con el precepto de la Norma Fundamental al que hemos aludido, sin embargo se ha dicho que es la interpretación jurídica al artículo 102 apartado "A" Constitucional, y en consecuencia las atribuciones a que se refiere, para el desempeño de las funciones del Ministerio Público de la Federación y del Procurador

General de la República, se encuentran subordinados (desde el punto de vista formal y material), a la ley fundamental. Por lo tanto señala el profesor García Máynez, “ el principio de supremacía, dentro del cual se considera que la norma secundaria no podrá subrogar a la norma Constitucional”.⁴⁸

Así las atribuciones contenidas en esta Ley Orgánica, tienen por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular el Procurador General, les atribuyen la Constitución Federal, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, lo anterior contenido en el artículo 1° de dicha ley en estudio.

El Procurador General de la República intervendrá por si 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, establecido lo anterior por el artículo 3° de la Ley Orgánica de dicha Institución.

El artículo 5° de la misma Ley Orgánica refiere a las atribuciones designadas a la Procuraduría General de la República, y que por ser de importancia para nosotros las trasladamos de la siguiente manera:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:

a) En el ámbito de su competencia, promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia;

⁴⁸ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 50ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, p.78.

b) Participar en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y

c) Participar en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información, en los términos previstos por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De lo anterior se desprende que la Procuraduría, debe de aplicar así como de promover la Seguridad Pública en el país, pero también de participar en el intercambio de información entre diversos países, para poder combatir con mas eficacia y velocidad la inseguridad pública, ya que la aplicación de otras técnicas, que se han implementado en diversos países, puede funcionar en el nuestro.

II. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:

a) Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, y

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de Organismos Internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, conforme a las normas aplicables.

El tema de mayor importancia, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre ha sido las Garantías Individuales, las cuales no pueden ser quebrantadas, ya que esto nos enfocaría en un problema Nacional, por lo tanto no podría

excluirse de este tema a dicha Institución, ya que el titular de la misma actúa como representante legal de la Federación y de la sociedad.

III. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos de la participación de la Procuraduría General de la República en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ésta realizará los estudios, elaborará los proyectos y promoverá ante el Ejecutivo Federal los contenidos que en las materias de su competencia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como a los programas que del mismo se deriven;

IV. Promover la celebración de tratados, acuerdos e instrumentos de alcance internacional, así como darles seguimiento, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, con la intervención que en su caso corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

V. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables.

VI. Establecer medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución;

VII. Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

VIII. Ofrecer y entregar, con cargo a su presupuesto, recompensas en numerario a aquellas personas a quienes auxilien eficientemente otorgando información sobre las averiguaciones que realice, o bien, a

quienes colaboren en la localización o detención de personas en contra de las cuales existan mandamiento judicial de aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine;

IX. Celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculcados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores, y

X. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Así mismo el artículo 6º dispone, las atribuciones del Procurador General de la República, las cuales son indelegables de su titular, y por lo tanto deben ser ejercitadas en forma personal las siguientes: Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso, a citación de estas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente al Ministerio Público de la Federación o a cuestiones que son competencia de esta Procuraduría; En esas comparecencias, y bajo su responsabilidad, el Procurador General de la República podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme las leyes sobre la reserva de las actuaciones en una averiguación previa; Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes; Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracción V y VIII de la Constitución; Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradicciones con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito; Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas, que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución; Someter a la consideración del Ejecutivo el proyecto de reglamento de esta ley, así como el de reformas al mismo; Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de instrumentos internacionales, en el ámbito de su competencia sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias de las Administración Pública Federal.

Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los Estados, de conformidad con el artículo 119 constitucional y acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales; Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, los Estados y Municipios así como organizaciones de los sectores social y privado; Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática que implica las distintas actividades de la Institución; y las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

De dichas atribuciones, podemos deducir que las funciones que realiza el Procurador y la Procuraduría General de la Republica son administrativas, en tanto se observar que pone en conocimiento del Presidente de la Republica, las leyes que resulten violatorias de la Carta Magna, sometiendo a su consideración las reformas respectivas, si éstas leyes son del orden federal y en su caso de que sean locales, proponer por los conductos debidos, que se sugieran las reformas pertinentes, para que desaparezcan los preceptos contrarios a las normas constitucionales, en otras palabras es proponer al Presidente de la Republica las reformas legislativas necesarias, para la exacta observancia de la Constitución Federal, así como las medidas que convengan para lograr que la Administración de Justicia sea pronta y expedita.

Dentro de otras funciones administrativas del Procurador que hemos citado, destaca la de opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que le envíe el Poder Ejecutivo Federal; así como emitir su dictaminación en los negocios en que el Ejecutivo le ordene, como es en los casos de extradición, que interviene conforme a la ley y a los tratados Internacionales.

También es necesario resaltar, que otras atribuciones personalísimas de este alto servidor publico, son la formulación de denuncia sobre la existencia de tesis contradictorias en los términos de la fracción XIII, párrafo primero y segundo del artículo 107 de la

Constitución, atribución contenida en el artículo 5º fracción V de la Ley Orgánica que se comenta, esto ante el máximo tribunal del país.

Hay que hacer referencia a la facultad de promoción ante la Corte para que ella use facultad de atracción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 constitucional, fracción V, inciso “d”, segundo párrafo y fracción VII, inciso “d”, segundo párrafo, relativo al amparo en revisión; así como lo que preceptúa el artículo 84, fracción III, y el artículo 182 de la Ley Amparo que se refiere a los amparos directos.

Ahora bien, sobre las facultades que el Procurador General de la República si puede delegar se puede señalar que son todas aquellas que las mismas normas le facultan para delegar. La razón de que el titular de la Procuraduría General de la República delegue funciones es lógica, ya que cuenta con tantas atribuciones que le resultaría casi imposible contar con los medios materiales para llevar a buen fin tales encomiendas. Así mismo el Procurador será competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y esté será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley.

Antes de mencionar las facultades que establece el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es necesario referirnos a la definición del termino reglamento, la cual nos brinda el Maestro Acosta Romero que a la letra dice así: “Es la manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa”⁴⁹

De lo anterior, estimamos que generalmente el reglamento es un acto proveniente del Ejecutivo, y como hemos analizado la ubicación de la Procuraduría bajo la tutela del Poder Ejecutivo, sin embargo, también se establece que en nuestro país las normas legales aceptan la posibilidad de que autoridades de los otros dos poderes: el Judicial y el

⁴⁹ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 270.

Legislativo expidan los reglamentos correspondientes a los órganos correspondientes; si bien es claro en que la naturaleza jurídica de la Procuraduría General no pertenece a ninguno de estos dos poderes, aunque antiguamente estaba considerada dentro del ámbito Judicial, actualmente se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo, y es éste el que expide el Reglamento interior de dicha dependencia, correspondiendo personalmente al Procurador, el someter a la consideración del Presidente de la República el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias, lo anterior en el artículo 6º, fracción VI de la Ley Orgánica de la Institución

La doctrina señala que “el reglamento de la Procuraduría General de la República, se encuentra ubicado dentro de los reglamentos heterónomos, como consecuencia de su nacimiento derivado de la Ley Orgánica de la Procuraduría General, por tanto se encuentra subordinada la primera a la segunda”⁵⁰; Consideran que es un reglamento de autoridad, en virtud de que tiene por objeto establecer la organización, competencia y facultades de esa Institución.

El reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue publicado por primera vez el 27 de agosto de 1996 y por obviedad a tenido diversas reformas, pero siempre ha tenido como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que la Constitución Federal, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomienden al Procurador y al Ministerio Público de la Federación, lo anterior expuesto en el artículo 1º del mismo Reglamento.

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

⁵⁰ Ríos Vázquez, Rodolfo, La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional, México 1991, pp. 31 a 33.

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

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

Así mismo, el artículo 9º del mismo Reglamento, establece al Procurador General, además de las ya citadas en la Ley Orgánica de dicha Institución, las siguientes facultades no delegables:

- I.- Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca de conformidad con el artículo 119 constitucional;
- II.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la procuraduría y presentarlo ante la SHCP;
- III.- Designar en casos excepcionales, Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía Judicial Federal o Peritos;
- IV.- Fijar las condiciones de trabajo de la Procuraduría, teniendo en cuenta la opinión del sindicato;
- V.- Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación y aplicación del presente reglamento, así como los casos no previstos en éste;
- VI.- Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría;
- VII.- Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución y, en su caso, disponer su publicación;
- VIII.- Determinar mediante acuerdo, los ámbitos en que las Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C” ejercerán sus funciones;
- IX.- Determinar mediante acuerdo, la distribución de los asuntos que corresponda conocer a los Comités de Zona, a que se refiere el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Institución; y

X.- Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones.

De conformidad con lo anterior, la Procuraduría General de la Republica, realiza funciones administrativas, en tanto que depende directamente del Presidente de la Republica (Poder Ejecutivo Federal) y cumple sus ordenes en su esfera de competencia en todos los aspectos antes citados, mismos que como observamos se encuentran previstos en la Ley Orgánica y Reglamento de la misma ley, de la Procuraduría General de la República; Así mismo la Procuraduría General de la Republica, es una institución que ha evolucionado, tratando de independizar sus actuaciones del Poder Judicial, aunque hay que mencionar que buena parte de sus tareas tienen relación, formal y materialmente, con la función jurisdiccional, y esto lo podemos observar cuando dicha Institución tiene que allegarse a pruebas, solicitar ordenes de aprehensión o cateo a una autoridad Judicial, entre otras tantas acciones que se desprenden de dicho Órgano Judicial, pero en ninguna la Procuraduría General de la Republica, imparte justicia ni dicta sentencias características primordiales del Poder Judicial, ya que, los legisladores consideran pertinente que se encuentre sujeta a la facultad administrativa del Ejecutivo Federal.

Tamben es cierto que algunas de las atribuciones conferidas al Procurador General de la Republica, son consideradas como antagónicas, como es el caso de la función de Consejero Jurídico, la cual se encontraba atribuida al titular de la Institución, y que actualmente ya no desempeña.

4.2 Carácter Político del Procurador General de la República.

Al realizar nuestro análisis sobre las facultades y atribuciones que le corresponden al Procurador General de la República, nos percatamos que gran parte de su actuar es de carácter político, al respecto el Maestro Acosta Romero⁵¹, señala que el Procurador es funcionario Político, debido a que esta presente dentro de las situaciones que a continuación se describen.

Menciona que es funcionario Político, “en tanto:

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. p. 199.

- 1.- Es nombrado con aprobación del senado y removido libremente por el Jefe de Estado;
- 2.- Acuerda con el Jefe de la Republica;
- 3.- Tiene relaciones con todos los Poderes;
- 4.- Forma parte del cuerpo Colegiado previsto en el Artículo 29 Constitucional que tiene competencia para acordar la suspensión de garantías individuales.;
- 5.- Informa anualmente al Congreso de la Unión del Estado que guarda su dependencia, aunque no está previsto en la Constitución; y
- 6.-Su función implica la realización de actividades políticas en el contenido más amplio de esta expresión”.

Respecto al nombramiento del Procurador General, se ha dejado de considerar a la Procuraduría General de la Republica como un subordinado directo (en cierta forma); ya que se unifica el criterio de dos Poderes Federales en su nombramiento, el Presidente cuando lo nombra con la correspondiente ratificación del Senado.

En relación a los numerales 2,3,4 y 5 arriba descritos, se desprende que en tanto es colaborador directo del jefe del Poder Ejecutivo, el Procurador General de la Republica asume una serie de tareas de carácter político; además de esos actos comunes a los titulares de entes centralizados, podemos mencionar su 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, situaciones que ya hemos especificado anteriormente con mayor abundamiento.

Así mismo las atribuciones conferidas como su participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; su intervención en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y como representante del Gobierno Federal en la firma de convenios de colaboración con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, implica la intervención como servidor público representante del Ejecutivo; nosotros nos inclinamos a considerar que en este orden de ideas; la primera puede ser vista como Ejecutiva; la segunda y tercera como intervenciones

para un mejor proveer la competencia y facultad persecutoria, así como mantener una estrecha relación con los demás órganos encargados del orden público, por tanto se pone en consideración al lector la posibilidad de dejarla como competencia exclusivamente política, que habrá de encargarse de regular la intervención de la Institución y su relación con los demás órganos.

En conclusión, dicha Institución tiene calidades que el Maestro Acosta Romero, ha contemplado que son de carácter político y de las cuales forjan la importancia de su existencia en el desarrollo económico-social de nuestra Nación.

4.3 Situación actual.

El México actual requiere inaplazablemente de un acelerado desarrollo de sus instituciones públicas, primordialmente de su sistema judicial, el cual desde diversos ámbitos, a sido requerido a una optima adecuación a el tiempo en que estamos, esto para estar el la mejor posición de abatir la impunidad, corrupción e ineficacia, que afectan la armonía social que vive el país.

Desde la reforma de 1994, dentro de la cual se suprime a la Procuraduría General de la República de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal ha pugnado por satisfacer el reclamo de justicia que demanda la sociedad. Por ello, fue propuesta y posteriormente aprobada la reforma constitucional, en donde se propone transformar profundamente al Poder Judicial y al Ministerio Público de la Federación. Esta reconcepción de las dos más importantes instituciones públicas de nuestro sistema de justicia, tiende a garantizar que todos, sin distinción alguno, accedan fácilmente a la impartición de justicia digna, expedita y honesta que requieren, para impedir actos de impunidad y corrupción que tanto alarman y lastiman a la conciencia social, pero sobre todo, para que el imperio de la ley sea el que establezca las directrices de la vida nacional.

Como hemos visto a lo largo de nuestra investigación, la Procuraduría General de la República de acuerdo a nuestra Constitución se encuentra dentro del Capítulo IV,

denominado del Poder Judicial; pero de acuerdo a su ley reglamentaria la Procuraduría General de la República es una Institución ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación a sus órganos auxiliares, que son la Policía Investigadora así como a los Peritos. Puntos que ya hemos profundizado con anterioridad.

Así mismo, dicha Institución es la encargada del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos, le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

Continuando con nuestro orden de ideas la Procuraduría General de la República es el órgano ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal, buscando -en todo momento- que quienes han infringido la ley, sean sancionados por los Tribunales de la Federación, con respeto a sus derechos humanos, pero también con toda firmeza y rigor.

Después de las reformas de 1994, las administraciones han buscado que la Procuraduría General de la República se convierta en una institución moderna, con equipo eficaz, elementos responsables y capacitados que sepan ganarse la confianza de los mexicanos.

Consideramos que asumir esta responsabilidad es una alta distinción, pero ante todo un compromiso que hoy el Procurador Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, pretende asumir, conduciendo la Institución con honestidad, disciplina, firmeza y eficacia.

Actualmente la Procuraduría General de la República tiene una clara visión institucional para el mediano y largo plazo: durante el primero se pretende visualizar en tres años una estructura funcional de procuración de justicia, en seis un sistema saneado. Lo anterior, para que en el año 2025 las instituciones que participen en la procuración de justicia sean de excelencia, cuenten con personal con vocación de servicio y sólida

formación que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de Derecho.

Dentro de la misión de dicha Institución se consolida el Representar a la Sociedad y a la Federación en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, que garanticen el Estado de Derecho.

Creemos que actualmente, aparte de combatir la delincuencia en el orden federal, uno de los problemas que más aqueja a la Procuraduría General de la República, es combatir la corrupción dentro de la misma, situación que no podemos decir apenas se presenta, sino que es un factor de antaño que ha derivado en la ineficacia de la Institución.

4.4 Criticas Vertidas.

En este ultimo tema de nuestra investigación expondremos diversos criterios que han concebido a la Procuraduría General de la República, no solo dentro del ámbito del Poder Ejecutivo sino también dentro del ámbito del Poder Judicial y Legislativo, desarrollando tales criterios desde un punto de vista formal, material y doctrinal. Comencemos.

La Procuraduría Ejecutiva. Si recordamos la doctrina asimilada por el Congreso Constituyente de 1916, la Procuraduría General de la República, tiene matices administrativos; por lo tanto negábamos que el criterio ficto de los legisladores para justificar su ubicación fue discordante y solo creemos que el motivo fue la libre consolidación del Poder Judicial.

Diversos autores consideran que la actividad que realiza la Procuraduría General de la República debe ser administrativa, sin embargo, doctrinalmente no hay unidad en cuanto a determinar si los actos que realiza son netamente administrativos o no deben de considerarse como administrativos; en el primer caso hablaríamos de una ubicación formal en el poder Ejecutivo, en el otro supuesto hablamos de la existencia de dos potestades, no

administrativas y de naturaleza que emanaría de otro Poder que en este caso sería el Judicial.

Ahora bien, al verlo formalmente, la Constitucional establece que el Presidente de la República nombra al Procurador General de la República con ratificación del Senado y lo remueve libremente (artículo 89, fracción IX); como una especie de titular de las Secretarías de Estado. Cualquiera de Las Cámaras lo puede citar a comparecer (artículo 93, párrafo segundo).

Así la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, manifiesta expresamente que tiene por objeto: “. . . organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. . .”. (artículo 1)

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, nace por facultad concedida al Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción I de la Constitución), pero no manifiesta la ubicación, solo establece la competencia, organización y facultades de la Institución, con fundamento en los artículos 1º, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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

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

Ahora bien, si lo vemos por el criterio material, es decir, en cuanto a su naturaleza, se dice que la Institución en estudio es: el representante de la Federación, interviene en los casos de Diplomáticos y Cónsules; da cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos internacionales en asistencia jurídica y policial; representa al Gobierno en los convenios de colaboración, promoción, apoyo y asesoría jurídica y pericial que tenga con otras entidades;

interviene en el sistema nacional de planeación democrática; participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública e integra el cuerpo colegiado (como parte), en los casos urgentes en los que se deberán suspender las garantías individuales a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.

Por ultimo tenemos que de acuerdo a la doctrina, algunos autores como el Maestro Acosta Romero Miguel⁵², consideran que la Institución debe continuar en el Poder Ejecutivo, en atención a sus antecedentes históricos nacionales; así mismo reafirma que el Procurador General de la República no se menciona en el artículo 94 constitucional (como integrante de las instituciones del Poder Judicial); que es el funcionario de mayor jerarquía de la Procuraduría, por tanto acuerda, delega funciones y administra a su personal; así como cumple con las disposiciones legales que le otorgan competencia, informa anualmente al Congreso de la Unión; tiene relaciones con otros Poderes; y cuando la Federación es parte en juicio, requiere consentimiento expreso del Ejecutivo para desistirse.

Procuraduría Judicial. Al hablar de este tipo de criterio vemos que desde el punto de vista formal, la Constitución que es la Ley Suprema, establece en ella, la vida jurídica, competencia y principio rector de las atribuciones del Procurador y del Ministerio Público de la Federación como principales elementos torales de la Institución (artículo 102 apartado "A").

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

Ahora bien, al ver esta forma, en su aspecto material, como representante social donde debe: solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su intervención para que conozca de los amparos directos o en revisión dado por el interés o trascendencia que ameriten; Denunciar la contradicción de tesis; Perseguir los delitos del orden federal;

⁵² Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. Cit. pp. 286 a 297.

Vigilar la aplicación de la Constitución Política en los lugares de detención; Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional.

Dentro de la doctrina, diversos autores como el Maestro Fix Zamudio Héctor⁵³, o el Doctor Ignacio Burgoa⁵⁴; se manifiestan a favor de la separación de funciones, como representante de la Federación (así como Consejero Jurídico del Gobierno Federal, actualmente suprimido), y como representante social. La doble jurisdicción o el desdoblamiento de personalidades (tomada del sistema Federal Estadounidense), implica un antagonismo y en consecuencia, son funciones Ejecutivas y Judiciales que se unen atrofiando la función del Ministerio Público que es netamente Ejecutiva.

Continuando con la misma idea, el Licenciado Luis Cabrera⁵⁵, expresa que respecto a la intervención de la Procuraduría en los negocios en que la Federación sea parte, se trata de un desdoblamiento de personalidad, tal situación la expuesto en su momento al entonces Procurador General de la República Licenciado Emilio Portes Gil; manifestándole la inconveniencia de este desdoblamiento; en las que pone en evidencia la incongruencia como Consejero Jurídico del Gobierno Federal (ya suprimida), y la Representación de la Federación (aun vigente).

Dada la importancia de dichas manifestaciones, es importante analizarlas. El 15 de septiembre de 1932, en términos generales el Licenciado Luis Cabrera, considero que el Ministerio Público desempeñaba una atribución como interventor en las arbitrariedades e injusticias que se imputaban al Poder Ejecutivo; pero en caso de que la victima (por así decirlo), resultaba ser el Gobierno Federal, sacrificaba su calidad de Representante Social , su intervención en materia de amparo no debería reconocer más superior que la ley, dignificando sus actuaciones. Por otro lado el Licenciado Cabrera, dice que sus funciones en el mundo son: la de defender los derechos del Estado frente a los Tribunales; la de proteger a la sociedad de los delincuentes; y la de vigilar en general por el cumplimiento

⁵³ Fix Zamudio, Héctor, Las experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España, Editorial UNAM, México 1979, pp. 375 a 384.

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 2002, p. 797.

⁵⁵ Cabrera, Luis, La Misión Constitucional del Procurador General de la República, 2ª edición , Editorial Ediciones Botas México, México 1963, pp. 38 a 42, 48 y 49, 64 y 65, 70 y 71.

de las leyes. Su dependencia con el Ejecutivo implica su sometimiento a la fuente más prolífica de atentados contra las libertades.

De lo anterior, propone el Licenciado Luis Cabrera, que debería de haber una modificación al artículo 102 para que el Ministerio Público Federal: se encargara de vigilar el cumplimiento estricto de la ley y la Constitución; ser guardián de los derechos del hombre y la sociedad, defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos Federales de interés publico y ejercitar las acciones penales con sujeción a la ley; formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones. Creando a su vez, un Abogado General de la Nación que se encargue de Representar a la Federación en que está sea parte o sus dependencias; ser el Jefe de los Departamentos Jurídicos y Consejero Jurídico del Gobierno Federal; y por ultimo agrega que un consejo se encargara de la interpretación oficial de las leyes para la aplicación concreta de cada una de las Secretarías y Departamentos.

Contrariamente a lo anterior el Licenciado Emilio Portes Gil, consideraba que el Ministerio Público debe ser una institución de buena fe y hasta de equidad, el cual debe actuar con la voluntad de dirigirse con interés puro y llano, a fin de buscar la objetividad en la justicia; aceptando la acción jurídica y social, y como Consejero Jurídico del Ejecutivo; la Procuraduría debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, con actuar probo e independiente de la Suprema Corte; el criterio del entonces Procurador, ante dicho tema expone fielmente su convicción de que la dualidad de funciones no es incompatible y por tanto, consideraba que el Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando a la Federación, pero al mismo tiempo como servidor de la colectividad; procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas reguladoras del procedimiento. También considera que seria grave error que la Institución se solidarizara a todo el sistema de Gobierno Federal, intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de una violación de las leyes.

Por otro lado, durante las segundas jornadas Latinoamericanas y el Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, se reconoce que el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Ejecutivo, gozar de la inamovilidad y prerrogativas del Poder Judicial. También se considero que la dependencia absoluta con el Ejecutivo, provoca el uso del principio de oportunidad, aún cuando se rige por el principio de legalidad; provocando la perdida de control Judicial, por la larga Averiguación Previa.

Procuraduría Legislativa. Formalmente hablando, en este criterio no existe fundamento jurídico para considerar su posible ubicación legislativa, aun cuando emanan sus funciones del Poder Legislativo, se deja de intervenir cuando se publica (en el Diario Oficial de la Federación) sus respectivas funciones.

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

Así mismo se considera por proponer al Ejecutivo iniciativas de leyes o reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución, y para el Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución; y por supuesto a la Ley Orgánica de la materia.

Dentro de la doctrina, hasta el momento desconocemos la existencia de algún doctrinario que se incline a favor de esta hipótesis; sentimos que el legislativo deberá observar el entorno social y crear leyes que atiendan las necesidades sociales, la atribución debe concluir cuando esa ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación, por tanto, creemos innecesario ahondar más en esta hipótesis ya que con esta, la consideración de que la Procuraduría General de la República se convierta en una dependencia del Legislativo, se podría politizar y destruir las relaciones de colaboración que exista entre los Poderes. Por otro lado consideramos que el que crea las leyes y se atribuye la facultad para investigar y

perseguir los delitos y representar a la sociedad contra la inobservancia de su propia ley, equivale a decir que se trata de un parlamento despótico.

Fuera de los criterios anteriormente citados, hay quienes sostiene un criterio ideal tal es el caso del Maestro Juventino V. Castro⁵⁶, quien interpreta a la Institución como una función múltiple y compleja que en un momento dado no se puede distinguir con facilidad cuales son los intereses que representa (a los de la sociedad o a los de la Federación), en su estilo sui generis, hace una interpretación geográfica y reconoce que no es totalmente convincente; ratifica la intrascendencia que implica su nombramiento de los miembros del Ministerio Público, por ser diversas a las requeridas para ser Secretario de Despacho; carecen las actuaciones del Procurador General del llamado referendo ministerial; carece de reglamento interno por tener el Reglamento a la Ley Orgánica de la Institución; se menciona en el artículo 102 (del capítulo IV, "Del Poder Judicial"); concluyendo que su correcta ubicación es entre el Ejecutivo y el Judicial.

Por su parte el Maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo⁵⁷, considera que el presidencialismo, interviene formalmente (aunque sea de voz) y nombra a los miembros del Ministerio Público, quienes se ubican entre la gratitud y el temor a ser removidos. La justicia administrativa da mucho que desear en asuntos fiscales; el Ministerio Público debe ser el Acusador y el Abogado del Estado, el Defensor. Por último la calidad moral e intelectual deberán ser los únicos títulos habitables para el desempeño de los cargos.

Algunos Licenciados en derecho, tienen su propio criterio ideal, dentro del cual consideran la conveniencia de una ubicación dentro del Poder Judicial pero como un órgano desconcentrado, unitario e independiente en sus actuaciones del Poder Judicial, manteniendo la autonomía tanto material como funcional del Poder Judicial que la Ley Suprema le confiere. Ellos manifiestan que como órgano desconcentrado (desde un punto de vista de administración), del Poder Judicial sus actuaciones podrán ser investigadas por órganos especializados y exclusivos que se encarguen de dirimir las controversias,

⁵⁶ Castro V., Juventino, Op. Cit., pp. 09 a 15.

⁵⁷ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, t. 1, Editorial Porrúa, México 1976, pp. 502 a 525.

recobrando la credibilidad en su buena fe para representar a la sociedad, que se ve lacerada por la creciente delincuencia. También declaran que no creen en órganos supremos, ya que suponen que al ser desconcentrado, puede ser sujeto a las recomendaciones y críticas de Instituciones Públicas cuando vulnere con su mala actuación los derechos inherentes a la calidad humana porque actualmente su ubicación Ejecutiva, es sujeta a la crítica por su desdoblamiento de personalidad.

Respecto a las facultades conferidas a dicha Institución, señalan las mismas, ya que solo buscan la independencia de intereses que habrá de perseguir tanto el Procurador como sus agentes en la observación de la constitucionalidad, aplicación exacta de la ley así como de las penas, investigación, persecución de los delitos del orden federal, controversias a que la ley le otorgue competencia; y la responsabilidad en que incurran por sus faltas u omisiones.

Como podemos darnos cuenta no es posible considerar el que la Procuraduría General de la República pertenezca a un poder o a otro, ya que tiene mucha importancia el definir a que ámbito pertenece la Procuraduría General de la República, porque realizada una adecuada ubicación dentro de los Poderes de la Unión, se contribuirá a que dicha Institución se conduzca con imparcialidad tanto en su funcionalidad como en la aplicación de sanciones a los servidores público que laboran en ella; recobrando la credibilidad y confianza de la sociedad, para dicha dependencia.

Tampoco debemos olvidar que dicha Organismo, es la imagen de protección con que cuenta la Nación, en donde la confianza depositada en ella debe plasmarse en el manejo y control de su desarrollo y desenvolvimiento dentro de la sociedad, que debe ir evolucionando a la par y por lo tanto se debe de dar una solución a la ubicación que debe de tener dicho órgano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Administración Pública es la actividad que realiza el Estado para cumplir sus fines político-sociales, esto a través de los órganos que lo constituyen; Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como los organismos que derivan de éstos; teniendo para ello un proceso y procedimiento aplicable por cada función que ejercen.

SEGUNDA.- La Administración Pública Federal, es la organización esencial del Poder Ejecutivo Federal, caracterizándose constitucionalmente por ser Centralizada y Paraestatal, tal y como lo vemos en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, dividiendo las formas de organización de la Administrativa Pública Federal y estableciendo una coordinación entre los órganos y organismos que la componen; éstos son creados por Ley expedida por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

TERCERA.- No todos los órganos y organismos que componen la Administración Pública Federal cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio así como autonomía para estructurarse; pero si buscan acomodarse y ordenarse con el objetivo de dar un mejor despacho a los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo.

CUARTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Procurador General de la República, diversas funciones, donde destaca la intervención que éste tiene en velar los interés del orden publico, cuyas funciones fundamentales son: la persecución de los delitos del orden federal, que dicha percusión se realice antes los tribunales; Solicitar las determinadas ordenes de aprehensión en contra de los inculpados; Hacer que todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita. Solicitar la aplicación de las penas, así como intervenir en controversia y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución; en todos los negocios en que la Federación sea parte en los casos de los Diplomáticos y Cónsules generales y en los de mas que deba intervenir el Ministerio Publico Federal, el Procurador o dicha Institución lo ara por si o por medio de sus agentes.

QUINTA.- La Procuraduría General de la Republica tiene aspectos político, jurídico y administrativo, los cuales en conjunto hacen que está auxilie al Ejecutivo Federal en el despacho de los asuntos jurídicos- administrativos del Estado, como lo establece el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

SEXTA.- Con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 23 de diciembre de 1976, se incluye por primera vez a la Procuraduría General de la República como parte integrante de la Administración Centralizada.

SÉPTIMA.- La Ley Orgánica de la Administración Publica Federal vigente, a marcado la forma de organizarse y su funcionar; pero al igual que las demás leyes existentes en nuestra legislación a sido modificada en alguna de sus partes, pero enfatizando primordialmente en la modificación hecha mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1994, donde es suprimida a la Institución de la Procuraduría General de la República como órgano de la Administración Publica Federal, donde tal reforma nos conduce a dos razonamientos:

- a) Tenemos que el artículo 90 Constitucional, rector de la Administración Publica Federal, no habla de la Procuraduría General de la República como una institución administrativa; siendo que antes de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal si se consideraba a dicha Institución como una dependencia centralizada; y
- b) Si con la reforma es separada a la Procuraduría General de la República de la Administración Publica Federal, se da una ambigüedad ya que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente ubica a está Institución en el ámbito del Ejecutivo Federal.

OCTAVA.- Para el despacho de los asuntos, que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es creada la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, ordenamiento que establece los órganos de los cuales el Procurador General de la República se auxiliará para el cumplimiento de sus funciones.

NOVENA.- En este mismo orden de ideas tenemos que en el artículo 89 Constitucional, en la fracción IX, se establece que la designación del Procurador General de la República, es realizada por el Presidente de la República, siendo a su vez ratificado por el Senado o en su receso por la Comisión permanente y es destituido libremente por el titular del Ejecutivo Federal, volviéndonos a la idea de que si no forma parte de la Administración Pública Federal, esté entonces no debería ser designado por el Ejecutivo Federal; Pero como no puede ser parte, hipotéticamente hablando, del Poder Judicial dado a que se concentraría todo el poder de investigar, perseguir, acusar, juzgar y sancionar, en un solo poder, creando un monopolio totalitario, por ende y necesidad, la Procuraduría General de la República debe continuar dentro del ámbito del Ejecutivo Federal, dado que este actúa a nombre del Estado y de la Sociedad cumpliendo con lo establecido por la Constitución así como su ley y reglamento que la rigen.

DÉCIMA.- Un criterio que demuestra que la Procuraduría pertenece a la Administración Pública Federal, es que está a través del Ministerio Público Federal, tiene el monopolio de la acción penal, de acuerdo al artículo 21 Constitucional; considerado por la doctrina como una función netamente administrativa.

UNDÉCIMA.- La Procuraduría General de la República, no esta debidamente adecuada con relación a su naturaleza, facultad y desempeño, dentro de nuestra Constitución Política, esto es a que se encuentra ubicada en el Título Tercero, Capítulo IV del Poder Judicial, artículo 102 apartado "A", siendo que el adecuado, de acuerdo a su Ley Reglamentaria es el Título Tercero, Capítulo III del Poder Ejecutivo, artículo 90.

B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 1126 pp.
2. Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, 618 pp.
3. Arellano García, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, 444 pp.
4. Cabrera, Luis, La Misión Constitucional Del Procurador General de la Republica, Editorial Botas, México, 1963, 243 pp.
5. Castro, Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 283 pp.
6. De Pina Vara, Rafael, Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 699 pp.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002, 413 pp.
8. Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 675 pp.
9. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1997, 181 pp.
10. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 506 pp.
11. Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, tomo 1, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 301 pp.
12. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2003, 270 pp.
13. González Cosío, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en materia Administrativa en México, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, 251 pp.

14. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003, 1266 pp.
15. Hernández Estévez, Sandra Luz y López Duran, Rosalio, Técnicas de Investigación Jurídica, Editorial Oxford, México, 2000, 153 pp.
16. Martínez Morales, Rafael I., Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo, volumen 3, Editorial Harla, México, 1996, 274 pp.
17. Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo 1º. Y 2º. Cursos, 4ª edición, Editorial Oxford, México, 1998, 339 pp.
18. Moreno Rodríguez, Rodrigo, Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, 326 pp.
19. Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 528 pp.
20. Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, 506 pp.
21. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 22ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, 1115 pp.
22. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, Nuevo Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003, 589 pp.

LEGISLACION VIGENTE

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
2. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2005.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
4. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
5. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.

LEGISLACIÓN DEROGADA

1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, Imprenta de Ignacio Cumplido.
2. Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, 19 de marzo de 1812, Imprenta Real.
3. Ley Organica de la Administración Publica Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
4. Ley Organica de la Procuraduría General de la República, D. O. F. 7 de noviembre de 1996.
5. Reglamento de la Procuraduría General de la República, Editorial Procuraduría General de la República, México, 1991.

HEMEROGRAFÍA

1. Jesús Sandoval, Francisco, Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las funciones del Ministerio Público, Revista Mexicana de Justicia, volumen II, No. 8, Editorial Procuraduría General de la Republica, México septiembre – octubre, 1980.
 2. Exposición de Motivos de la Ley Organica de la Procuraduría General de la República, Doc. : 108/LVI/95; (I.P.O. Año II)
-