



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

EDGAR RODRÍGUEZ RIVERA

TEMA DEL TRABAJO:

ESTUDIO CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN A LOS AGENTES
DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO:
LA PROFESIONALIZACIÓN MINISTERIAL.

EN LA MODALIDAD DE "SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA"



PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

FES ARAGÓN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

- **INTRODUCCION.**-----III

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

- 1.1 Concepto y breves notas históricas de la institución ministerial.----- 1
- 1.2 Naturaleza jurídica de la Institución Ministerial.----- 5
 - 1.2.1 En el marco de procuración de justicia.----- 7
 - 1.2.2 En el ejercicio la Acción penal.----- 8
 - 1.2.3 En los límites al ejercicio de la Acción Penal.-----9
 - 1.2.4 En sus Principios y Características. -----10
- 1.3 Naturaleza Jurídica de la Institución Ministerial.-----12

CAPÍTULO 2

MARCO DOCTRINARIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO MINISTERIAL

- 2.1 Definición y connotaciones generales en torno al derecho administrativo.-----13
- 2.2 Ámbito doctrinario del derecho burocrático.-----15
- 2.3 Diversidad de concepciones con las que se ubica a los servidores Públicos.-----16
- 2.4 El nombramiento de los Servidores Públicos que integran las Agencias del Ministerio Público del Estado de México.-----17
- 2.5 Causas y Motivos del Procedimiento Administrativo de sanción.-----20

| | | |
|-----|-----------------------|----|
| 2.6 | El Cese laboral.----- | |
| 21 | | |
| 2.7 | La Remoción.----- | 23 |

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

| | | |
|-------|---|----|
| 3.1 | Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.----- | 26 |
| 3.2 | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.----- | 27 |
| 3.3 | Ley Orgánica de la Procuraduría General del Justicia del Estado de México.----- | 27 |
| 3.4 | Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.----- | 30 |
| 3.4.1 | Las atribuciones de los Órganos de Control.----- | 31 |
| 3.4.2 | Fundamentos para la iniciación del procedimiento administrativo de sanción.----- | 35 |

CAPÍTULO 4

ESTUDIO CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN A LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO.

| | | |
|-------|--|----|
| 4.1 | Causas de Responsabilidad de los Servidores públicos.----- | 37 |
| 4.2 | Intervención de los Órganos de Control.----- | 38 |
| 4.2.1 | Contraloría interna.----- | 40 |
| 4.2.2 | Visitaduría.----- | 41 |
| 4.2.3 | Otros órganos Internos.----- | 42 |
| 4.3. | Procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa.---- | 43 |
| 4.4. | Sanciones.----- | 49 |

4.5. Propuesta de reforma para eficientizar la intervención de los órganos de control interno del Ministerio Público del Estado de México.-----49

• CONCLUSIONES-----53

• BIBLIOGRAFÍA-----

INTRODUCCIÓN

Como es de suponerse, nuestro Estado de Derecho en lo general y su orden normativo en lo particular, son las bases principales sobre las que descansa el desarrollo y convivencia pacífica de la sociedad, lo que equivale a decir, el bien común.

La Norma jurídica no puede permanecer estática ante los cambios constantes del entorno social, o bien, cuando con su interpretación se generen efectos contrarios a los que realmente pretende o debería sancionar. Por tanto, es imperativo para el legislador actualizar el sistema jurídico que regula la conducta del hombre en sociedad, como lo sería, para el caso de nuestro estudio, el dotar de idoneidad legal los preceptos legales referentes a los sistemas de control interno, de aplicación directa en el ámbito de la procuración de justicia para el Estado Libre y Soberano de México, en el entendido que una procuración de justicia anquilosada, deficiente y no profesionalizada, en nada contribuye para lograr el bien común y justicia social que hoy en día exige la sociedad mexiquense.

Bajo tales premisas, y dado que estimamos que algunos dispositivos legales que regulan la actividad de los sistemas de control interno, contenidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México carecen de efectividad, ya que son engañosos, como es el caso de los artículos 1°, 3°, 33 y 44, es necesario realizara el presente estudio a efecto de sustentar que con una adecuada reforma legislativa a la materia que nos ocupa se puede instrumentar una acceso a la procuración de justicia actualizado, profesionalizado, equitativo, y de forma pronta y expedita, en atención de los mandatos contenidos en nuestra Constitución Política Federal.

En mérito de lo anterior, el Primer Capítulo de nuestro estudio, lo he diseñado con la intención de establecer un marco teórico e histórico de la Institución Ministerial, a efecto de precisar su naturaleza jurídica y la

importancia que tiene en la consecución y mantenimiento de la paz social, el bien común y, principalmente, en la correcta Procuración y Administración de justicia.

Dentro del Capítulo Segundo de nuestro trabajo de investigación, realizare un estudio conceptual y doctrinario del derecho administrativo y la estructura que conforman los servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, con la intención de resaltar la importante encomienda que se les delega a dichos servidores públicos para el ejercicio de su cargo o comisión, y de igual modo, resaltar las causas y motivos por los que éstos pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa, sin menoscabo de la penal o civil que pudiere resultar con motivo de su ejercicio profesional.

El Capítulo Tercero de nuestro estudio, realizará de manera metodológica y crítica, un análisis del marco teórico y jurídico que regula el quehacer profesional de los servidores públicos que integran las agencias ministeriales del Estado de México, con la intención de establecer los alcances y efectos normativos con los que el legislador doto la facultad y práctica de Procuración de Justicia en la entidad, y partiendo de dicho análisis, ubicar el funcionamiento y trascendencia de los organismos de control interno con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia, a efecto de vigilar que los objetivos propios de procuración de justicia se cumplan eficazmente, y de ser el caso que tales extremos no se cumplan, determinar las condiciones para la instauración del Procedimiento Administrativo de Sanción.

Y con respecto al Capítulo Cuarto de nuestro estudio, realizare un análisis específico de las causas de responsabilidad de los servidores públicos que integran las agencias ministeriales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, a la luz del Procedimiento Administrativo, con base en las facultades que para tales efectos tienen los órganos internos de control de

dicha procuraduría, y estar en la posibilidad de realizar las propuestas de reforma legislativa que hemos señalado se requieren para actualizar y profesionalizar a los reclamos y necesidades de estos tiempos, el funcionamiento de las agencias ministeriales del Estado de México.

Finalmente, debemos de mencionar que el presente trabajo de investigación, sigue el método deductivo, en virtud de que partimos de la generalidad normativa que en materia de derecho administrativo rige a la institución del Ministerio Público del Estado de México, hasta llegar, en lo particular, al estudio de las disposiciones normativas que en materia de órganos internos de control son de aplicación y comprensión necesaria para el caso de que sea necesario incoar un procedimiento administrativo de responsabilidad por acción u omisión, exceso o defecto de cualquier servidor público que integra la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Asimismo, recurrí a una investigación bibliográfica universalmente aceptada, atendiendo a la recopilación, clasificación y estudio del material seleccionado incluida la legislación en vigor.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Como se puede inferir de los lineamientos que hemos expuesto en el capítulo que antecede, el derecho administrativo es el sistema normativo fundamental que tutela la regulación profesional y laboral de los miembros pertenecientes a la institución ministerial del Estado de México.

Lo anterior, significa que con independencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General Justicia de dicha entidad, la cual establece de manera específica la forma en la que se debe desarrollar la actividad ministerial, el derecho administrativo como conjunto de normas de conducta impero-atributivas, en lo general representa la fuente primaria de regulación legal de los servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, y de ahí la importancia de establecer un análisis crítico que nos permita comprender los casos y supuestos que dan lugar a incoar un procedimiento administrativo de responsabilidad, cuando por acción u omisión cualquiera de los servidores públicos que integran dicha dependencia se aparten de los principios que naturalizan su función, en contravención del interés público que se les delega como representantes de la sociedad.

1.1. Concepto y breves notas Históricas de la Institución Ministerial.

Al respecto del presente tema, es menester apuntar que la Institución del Ministerio Público que conocemos hoy en día ha sido consecuencia de un largo proceso de evolución, así, en los textos especializados en la materia encontramos que a decir de los maestros en el antiguo Derecho Griego existió la figura del Arconte, el cual se encontraba facultado para representar al ofendido o víctima del delito cuando negligencia de sus familiares no lo hacían, lo anterior, dado que en la época griega y en su momento, la facultad de perseguir los delitos correspondía a las víctimas del delito o a sus familiares, según se desprende de los argumentos de Manuel Rivera Silva cuando apunta:

“En el Derecho Griego, la facultad de perseguir los delitos correspondía a las víctimas del delito o a sus familiares, no obstante cuando por incapacidad o negligencia de los mismos no lo hacían, entonces acudía a los juicios para intervenir en representación de estos, un magistrado que recibió el nombre de Arconte, quien de forma supletoria era quien realizaba la función persecutoria, la cuál era un atributo de los particulares”.¹

Ahora bien, en atención de los lineamientos anteriores consideramos que el origen que se ha pretendido dar al Ministerio Público con la figura del Arconte no es del todo exacto, toda vez que éste sólo realizaba la función persecutoria en forma supletoria según acabamos de ver, en virtud que, la persecución y aplicación de justicia se efectuaba por propia mano del ofendido o sus familiares, es decir, mediante la formula de la venganza privada.

En igual sentido, en la época del antiguo Derecho Griego existieron otros funcionarios a los que se les ha pretendido asemejar con el Ministerio Público actual, tal es el caso de los *Temosthetes* o *Arcontes Menores*, que según las palabras de Juventino V. Castro, “Eran funcionarios encargados de denunciar a los imputados al Senado o a la Asamblea del pueblo, que designaba a un ciudadano para sostener la acusación”.²

Sin embargo, tampoco pude aceptarse tal comparación porque no obstante que surgieron bajo la idea de que los delitos cometidos no quedaran impunes, y que en su momento se erigieron como una figura popular, con el tiempo su actividad llegó a distorsionarse al grado de que a quienes la ejercían se les conocía como Sicofantes, denominación que era considerada como una indignidad. Por lo que se puede concluir que no obstante las facultades e intervención de aquellos en relación con la persecución de los delitos, la Institución Ministerial no encuentra sus raíces en la época del antiguo Derecho

¹ RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 23ª edición, Porrúa, México, 1994, p. 72.

² CASTRO JUVENTINO. V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones, 6ª edición, Porrúa, México, 1997, pp. 5 y 6.

Griego, toda vez que, en la misma, lo que prevalecía era la costumbre de hacerse justicia por propia mano, sea por el ofendido o por sus familiares.

Ahora bien, respecto a la cultura del Imperio Romano, tenemos que en atención de los lineamientos de Guillermo Colín, se infiere que en la época de la República, se reglamentó mediante la Ley de las Doce Tablas una actividad semejante a la del Ministerio Público, la cual era desarrollada por funcionarios denominados *cuestores* o *Judices Questiones* quienes tenían atribuciones para comprobar los hechos delictivos. Empero, no se puede considerar la función de dichos funcionarios como antecedente del Ministerio Público, toda vez que, a decir de Colín Sánchez, sus características fundamentales eran jurisdiccionales.”³

Más aún, a decir de Jorge Alberto Silva Silva, en los delitos públicos, no obstante que en sus inicios el pueblo era el encargado de decidir tales cuestiones, la delegación de poder a órganos especialmente constituidos dio origen a los denominados *comicios por centurias*, quienes eran las únicas organizaciones que podían imponer la pena de muerte, el destierro o las multas. Debiéndose resaltar que el derecho de presentar el asunto a los referidos comicios (derecho de acusación) no perteneció a todos los ciudadanos, sino a los Magistrados, a los Cónsules, a los Pretores y los Tribunos, quedando a los ciudadanos la única posibilidad de denunciar a éstos últimos dichos delitos”.⁴

Otro antecedente del Ministerio Público se encuentra en la que ejercía el denominado Procurador del César, del que el propio Colín Sánchez apunta:

“Se ha considerado como antecedente del Ministerio Público, debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden de las colonias, adoptando

³ Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Porrúa, México, 1995. p. 104.

⁴ Cfr. SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal, 2ª edición, Oxford University Press, México, 1999, p. 46.

diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados”.⁵

Sin embargo, tampoco se le puede considerar a dicho Procurador como antecedente directo del actual Ministerio Público, en virtud de que sus funciones y facultades eran prácticamente policiales.

De lo anterior, se puede concluir que las funciones y funcionarios encargados de administrar y procurar justicia, conforme fue evolucionando el derecho en la época romana, tenían algún parecido con las que en la actualidad integran la Institución Ministerial, empero, aquellas no resultan ser suficientes para considerarlas como antecedente directo de éste.

Bajo tales consideraciones, resulta indudable que en Francia es donde nace en forma decisiva la Institución Ministerial, y en consecuencia, donde se ubican sus antecedentes más remotos. Así, se puede inferir que los Procuradores del Rey, que surgen como producto de la Monarquía Francesa del siglo XIV, se constituyen para la defensa de los intereses del Príncipe. De aquellos, el Procurador del Rey se encargaba de los actos del procedimiento mientras que y el abogado del Rey atendía el litigio de los asuntos en que se interesaba el propio Monarca o las personas que estaban bajo su protección, obrando de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano, de tal suerte que dicha actividad se instituyó en la ordenanza del 23 de marzo de 1302, emitida por Felipe El Hermoso con atribuciones de magistratura, encargada de los negocios judiciales de la corona.

Posteriormente, y en palabras de José Luís Soberanes: “Durante la Revolución Francesa opera un cambio ya que se encomiendan las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey a los Comisarios del Rey

⁵ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. op. cit. p.104.

(*Commissaires du Roi*), como acusadores públicos encargados de ejercitar la acción penal y sostener la acusación en el juicio”.⁶

Más tarde, y una vez que estuvo establecida la Asamblea Constituyente de la Revolución individualista y liberal y rotos los esquemas de la monarquía, se creó la figura de los Comisarios, como los encargados de ejercitar la acción penal y ejecutar las penas, y los acusadores públicos que eran los que sostenían la acusación en el proceso penal.

La Ley Brumano, restablece al Procurador General manteniendo su unidad, figura que se mantiene en las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, quedando el Ministerio Público como una Institución dependiente del Poder Ejecutivo.

Dentro de este contexto, tenemos que el Ministerio Público Francés, llegó a perseguir en nombre del Estado a los responsables de los delitos, ejercitando la acción penal ante el órgano jurisdiccional e interviene en el período de ejecución de sentencia y en materia civil representa a los incapaces, ausentes, hijos naturales, etcétera.

De ésta manera queda Integrada la reminiscencia de la Institución Ministerial, la cual, con el devenir del tiempo y merced a la evolución propia de la sociedad, habrá de adquirir la relevancia que se le reconoce en la actualidad.

1.2.- Naturaleza Jurídica de la Institución Ministerial.

Para abordar la naturaleza jurídica del Ministerio Público, consideramos adecuado establecer de inicio su conceptualización doctrinaria, a efecto de tener los elementos necesarios que nos permitan la adecuada comprensión de aquella.

⁶ CASTILLO SOBERANES, Miguel A. El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p.16.

Así entonces, el maestro Miguel Ángel Castillo Soberanes, haciendo alusión al Ministerio Público apunta:

“[...] Resumiendo, se considera al Ministerio Público, como un órgano del Estado de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal, como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por medios que le asignan las Leyes.”⁷

Por su parte, el maestro Guillermo Colín Sánchez nos dice:

“Una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela en todos aquéllos casos que le asignan las leyes. Señala que el Ministerio Público es una institución que tiene como finalidad fundamental proteger en forma definitiva a través de su actuación los valores jurídicos, no circunscribiéndose en ningún momento a los valores individuales sino también colectivos.”⁸

De las citas expuestas, se desprende que el Ministerio Público se puede conceptuar Como el ente público (órgano del Estado), que por conducto de los funcionarios que lo integran se encarga de investigar los hechos presuntamente constitutivos de delito, sea que éstos provengan de autoridades o particulares, y perseguir a los presuntos responsables, para que, en su caso, ejercite la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, exija la reparación del daño en virtud de su carácter de representante legítimo del interés social y garante de la legalidad, con la intención de preservar el orden normativo y el Estado de derecho.

Precisado lo anterior, y por lo que hace a su naturaleza jurídica, tenemos que ésta radica en ser una institución pública, que por conducto de sus funcionarios y mandato constitucional, se instituye como garante de la legalidad,

⁷ Ibídem, pp. 13 y 14.

⁸ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Citado en CASTILLO SOBERANES, Miguel, Ibídem, p.13.

es decir, en virtud de la elevada función que se les delega, su misión prioritaria y, por consecuencia, naturaleza jurídica, consisten en la vigilancia irreductible de la observancia de la legalidad, debiendo actuar en los términos que la ley le impone, en protección de los intereses legítimos de todos los miembros de la sociedad.

1.2.1 En el marco de Procuración de Justicia.

En los términos que acabamos de referirnos, la función ministerial tiene significativa importancia y trascendencia jurídica en virtud de la facultad investigadora y persecutoria del delito que le es impuesta por mandato constitucional, más aún y como rectora de estas facultades, se encuentra la de ser el garante de la legalidad, lo que convierte a dicha institución, como la única autorizada para solicitar el ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Ahora bien, tomando en consideración las anteriores premisas, y siguiendo los usos de la terminología jurídica moderna, se puede establecer que la acepción Ministerio Público, se encuentra referida a las funciones propias que deben realizar los miembros o funcionarios que integran el ente público creado o constituido por el Estado para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, como lo son, la adecuada, pronta y expedita administración y procuración de justicia, mediante la investigación y persecución del delito, aplicando sistemáticamente sus principios rectores con unidad de objeto y de fin.

Argumentos que se corroboran al amparo del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México que en su parte conducente dispone lo siguiente:

“Artículo 2º.- La Procuraduría General de Justicia, es la dependencia del Poder Ejecutivo, en la que se integra la institución del Ministerio Público, cuyo titular es el Procurador, encargada del ejercicio de las atribuciones que se le

otorgan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determinadas en la presente Ley y demás disposiciones legales.”

Visto lo cual, puede asegurarse que en el ámbito de procuración de justicia, al Ministerio Público se le reconoce el imperioso deber de cumplir y honrar sus principios supremos en la investigación y persecución del delito.

1.2.2 En el ejercicio de la acción penal.

Dentro del ámbito estricto del Derecho Procesal, la titularidad del ejercicio de la acción penal es la que ejercita el Ministerio Público ante el juez competente para que se inicie el proceso penal mediante la consignación o auto de radicación y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda.

Así, la doctrina ha establecido que la acción procesal es única, ya que está consagrada por el artículo 17 de la Constitución Política para todas las ramas de enjuiciamiento, por lo que, cuando se habla de acción penal en realidad se pretende significar que dicha acción tiene como contenido pretensiones de carácter punitivo.

El concepto acción penal es uno de los más discutidos en materia procesal, y aunque no existe acuerdo unánime entre los autores para precisarlo, las principales corrientes doctrinarias lo consideran como un derecho, como un medio y como un poder jurídico.

Ahora bien, según la interpretación efectuada tanto por el legislador como por la jurisprudencia en relación con el artículo 21 de la Constitución Política, el ejercicio de la acción penal corresponde de manera exclusiva al Ministerio Público, tanto en la esfera federal (regulado también por el artículo 102 de la constitución), como en las entidades federativas. Con lo que el ejercicio de la acción por el Ministerio Público, se efectúa a través de la instancia calificada

como Consignación, en la que el propio Ministerio Público solicita del juez respectivo la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas.

Finalmente, debemos puntualizar que para que se perfeccione la titularidad del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal deben existir igualmente algunos requisitos básicos de procedibilidad, sin los cuáles y aún estando reunidos los presupuestos generales no se puede ejercitar la acción penal. En tal virtud, estos requisitos de procedibilidad son:

1.- La querrela, para los delitos tales como: estupro; adulterio, difamación; lesiones; abuso de confianza; abandono de hogar; daño en propiedad ajena por imprudencia; fraude etcétera.

2.- La denuncia, de hechos probablemente delictuosos, misma que puede ser formulada de manera verbal o por escrito, ante el Ministerio Público o la Policía Judicial acompañada de las pruebas que se suministre, así como las que se recaben en el lugar de los hechos, ya sea que se refieran al cuerpo del delito o la probable responsabilidad de los inculpados, para delitos como el homicidio, tráfico de drogas, violación, etcétera.

3.- La autorización, en el caso de los funcionarios que gozan de fuero, por ejemplo, los diputados, a quienes es menester privar de fuero por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, a fin de que el Ministerio Público pueda perseguirlos y procurar su castigo ante los tribunales cuando cometen delitos del orden común.

1.2.3 En los límites al ejercicio de la acción penal.

Sin lugar a dudas que los límites reconocidos por nuestro sistema jurídico al ejercicio o in-ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público, se

encuentran contemplados dentro de nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, así como en la Ley de Amparo vigente. Empero, cabe aclarar que estos no son los únicos, toda vez que dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y su Reglamento y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras, también se encuentran preceptuados y contenidos diversos límites y procedimientos en contra de aquellos agentes del Ministerio Público, que transgredan los lineamientos legales y procedimentales de sus funciones.

1.2.4 En sus principios y características.

Directamente relacionados con la titularidad del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal tenemos a los principios rectores que invariablemente la representación ministerial tendrá que poner en práctica para que su ejercicio como órgano público se encuentre dentro de los parámetros legales que tanto la doctrina como el sistema jurídico le imponen. Así, dichos principios son los siguientes:

Indivisibilidad. En tanto que el ejercicio de la acción penal y sus efectos jurídicos abarcan a todos y cada uno de los sujetos involucrados en la comisión de un delito. Se ha establecido que esta característica se debe al principio de utilidad práctica y social que representa la obligación de perseguir a todos los partícipes de un hecho delictuoso. Es decir, es indivisible la acción penal en virtud de que recae sobre todos los participantes del delito y no solo contra algunos de ellos.

Oficiosidad. Mediante este principio se encomienda a un órgano del Estado el ejercicio de la acción penal por propia determinación cuando se trate de delitos que se persigan de oficio, y a instancia de la parte ofendida cuando se trate de delitos de querrela. Así entonces, la oficiosidad consiste en que:

“El ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamado Ministerio Público, distinto del jurisdiccional, y no a cualquier ciudadano ni a la parte lesionada. También es llamado principio de la autoritariedad ya que el procedimiento penal debe promoverse por obra de una autoridad pública, como lo es el Ministerio Público”.⁹

Se ha dicho que este principio, se deroga aparentemente por la figura de la querrela, sin embargo, y como se ha establecido, ésta sólo es una condición de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Legalidad. Trascendental e importante resulta que la acción penal se base en el principio de legalidad, pues ésta debe ejercitarse siempre que se den los presupuestos necesarios fijados por la ley, sin tomar en cuenta la utilidad o perjuicio que pueda ocasionarse con su ejercicio. En este sentido, el Ministerio Público tiene el deber y obligación de ejercitar la acción penal cuando se encuentren reunidos y comprobados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, sin considerar que su ejercicio pueda afectar intereses de índole particular, político u económico.

Consideramos también, que el principio de legalidad abarca la función investigadora del Ministerio Público. Es decir, que no sólo impone la obligación y deber de ejercitar la acción penal una vez comprobados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sino que dicha Institución, dentro de la investigación de un hecho aparentemente delictivo, deberá agotar todas y cada una las diligencias pertinentes para su esclarecimiento y desahogar todas las pruebas conducentes para la debida integración de la averiguación previa, de acuerdo a las facultades que le concede las leyes adjetivas de la materia.

Irrevocabilidad. El principio de irrevocabilidad de la acción penal, consiste en que una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción penal ante el

⁹ *ibidem*, p. 89.

órgano jurisdiccional, no puede desistirse de la misma, puesto que tiene la obligación de continuarla hasta que haya una decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso. Pudiendo formular conclusiones absolutorias, para el caso de que fuere procedente en estricto apego a derecho.

1.3 Naturaleza Jurídica de la institución Ministerial.

A guisa de conclusión, debemos reiterar que la naturaleza jurídica del Ministerio Público, consiste y se fundamenta, en ser una institución pública, que por conducto de sus funcionarios y mandato constitucional, se instituye como garante de la legalidad, es decir, en virtud de la elevada función que se les delega, su misión prioritaria y, por consecuencia, naturaleza jurídica, consisten en la vigilancia irreductible de la observancia de la legalidad, debiendo actuar en los términos que la ley le impone, en protección de los intereses legítimos de todos los miembros de la sociedad.

CAPÍTULO 2

MARCO DOCTRINARIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO MINISTERIAL

Como nota introductoria del presente capítulo, es menester señalar que cuando se pretende abordar el estudio de una institución como es el caso de la que compone el Ministerio Público del Estado de México, entidad que como lo sabemos es una de las de mayor número de Municipios y por consecuencia de gran concentración poblacional, su importancia radica en determinar si su funcionamiento y operatividad como órgano procurador de justicia, responde a los fines específicos que históricamente se le han encomendado, tomando en consideración la problemática que se suscita precisamente por la densidad poblacional, la cual, desde luego que tiende a incrementar el número de denuncias y por consecuencia el grado y nivel de intervención de dicha institución.

Así, al abordar el presente estudio es imperativo realizar un análisis del marco teórico que regula la actuación Ministerial, a efecto de establecer si la actuación de éste órgano procurador de justicia y garante de la legalidad, responde adecuadamente a satisfacer los reclamos sociales de seguridad y certeza jurídica que tienen los gobernados de la entidad mexiquense.

2.1 Definición y Connotaciones generales en torno al Derecho Administrativo

Como es de suponerse, la actividad ministerial se rige por un conjunto específico de normas que le son expresamente reconocidas con la intención de que dicha actividad se encuentre ajustada a derecho y dentro de los parámetros previamente establecidos por el legislador en la propia norma legal, así, por el mismo espectro de disposiciones que son de injerencia en el quehacer del Ministerio Público, se puede señalar que en tal ejercicio confluyen

indistintamente disposiciones constitucionales, penales, civiles y administrativas, por señalar a las más importantes.

En este sentido, por cuanto hace al ámbito de regulación de la actividad ministerial en su contexto administrativo, cabe señalar que el mismo resulta de gran importancia, toda vez que la naturaleza propia de la función ministerial, vista como la Institución que representa, se encuentra directamente regulada por disposiciones de carácter administrativo al formar parte de la estructura pública del Poder Ejecutivo Federal o Local de los Estados.

Bajo tales consideraciones, es de importancia establecer el carácter que la doctrina jurídica suele reconocerle al derecho administrativo, a efecto de que con posterioridad circunscribamos la orbita competencial o de actuación de la Institución Ministerial, así como los efectos de sanción que se establecen para los servidores públicos que la integran, en el caso de incumplimiento de sus actividades propias.

En merito de lo anterior, tenemos que en palabras del maestro Miguel Acosta Romero, el derecho administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido o formal:

Por lo que hace al concepto amplio, el propio Acosta apunta que puede conceptuarse como “El conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares. Mientras que, en su connotación restringida, el derecho administrativo se conceptúa como “el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad”¹⁰

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México 2000, p.12.

Si atendemos a los argumentos del maestro, podemos inferir que el derecho administrativo tiene la especial condición de ser el ordenamiento natural del conjunto de entidades que conforman la administración pública en lo general, y del Poder Ejecutivo en lo particular, Poder éste, al cual se encuentra directamente subordinada la Institución Ministerial.

Por tanto, se debe concluir que el sistema de derecho administrativo no es otro que el conjunto de normas impero atributivas que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes secundarias, reglamentos y decretos, al igual que las otras ramas del derecho, dimana para regir la actividad pública del propio Estado y de éste con los particulares, a efecto de mantener el Estado de Derecho, la Seguridad Jurídica y la Paz Social.

2.2. Ámbito doctrinario del Derecho Burocrático.

Para estar en posibilidad de establecer una concepción adecuada del Derecho Burocrático, toda vez que dentro de nuestro Diccionario Jurídico Mexicano, así como otras fuentes doctrinarias, esta voz no se encuentra considerada, es necesario que con antelación definamos el término burocracia dada la íntima relación que tiene esta acepción con lo que suele ser considerado como Derecho Burocrático.

Así entonces, la palabra burocracia según el Diccionario Básico de la Lengua Española, alude al “Conjunto de los empleados públicos: la Burocracia municipal, influencia excesiva de la Administración.”¹¹ Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que la palabra burocracia proviene del francés “Bureaucratie, que etimológicamente se integra del francés bureau, oficina, y del helenismo cratos, poder. Siendo un término que engloba las diversas formas de organización administrativa a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.”¹²

¹¹ Diccionario Básico de la Lengua Española, Larousse, México, 1995, p. 76.

¹² Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 2000, p.365.

Ahora bien dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de su homóloga para el Estado de México, la actividad de las dependencias que auxilian al titular del ejecutivo en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, constituyen el ente burocrático para el adecuado ejercicio de la Administración Pública en general.

En tal virtud, podemos concluir que el Derecho Burocrático es aquella subespecie del Derecho del Trabajo, que se encarga de regular y sancionar la vasta gama de relaciones laborales, administrativas y funcionales que los órganos públicos tienen con sus trabajadores, así como de estos con el público en general.

2.3 Diversidad de concepciones con las que se ubica a los Servidores Públicos.

En virtud de la diversidad de concepciones que se suelen aplicar a los miembros que integran la Administración Pública, consideramos necesario realizar un breve estudio del concepto de Servidor Público, a efecto de precisar sus características fundamentales y sus connotaciones doctrinarias, con la intención de delimitar correctamente la naturaleza jurídica de estos sujetos dentro de nuestro actual sistema jurídico, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

Así entonces, para Andrés Serra Rojas, el servidor público se conceptúa de la siguiente manera:

“Persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano de la administración pública, quienes además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencias del órgano de la Administración

Pública, posee una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.”¹³

Por su parte de los lineamientos de Gabino Fraga, se puede inferir que existe una distinción entre funcionario y empleado consistente en que: “El primero supone un encargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.”¹⁴

De las anteriores citas, podemos deducir que el servidor público tiene un carácter representativo que lo coloca como intermediario entre el Estado y los particulares, mientras que el empleado es un agente que facilita, ayuda y permite con su actividad el ejercicio de las funciones públicas mencionadas primeramente. Cabe apuntar que en la legislación vigente desaparece la distinción entre funcionarios; empleados y encargados de un servicio público, para dar lugar a un concepto unitario como lo es el de servidor público.

En tal virtud, consideramos que la institución de un concepto único de sujeto vinculado al servicio público representa un avance significativo ya que elimina clasificaciones discutidas en el campo doctrinario, así como en la práctica, misma que traían consigo dificultades de interpretación y aplicación de la ley a los casos concretos.

2.4 El Nombramiento de los Servidores Públicos que integran las Agencias del Ministerio Público del estado de México.

Para relacionar los argumentos que hemos expuesto con anterioridad con el presente tema, debemos expresar que la forma más generalizada para

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, volumen I, Porrúa, México, 1983, p.107.

¹⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1975, p.130.

ingresar a la Administración Pública, lo es bajo la figura del nombramiento, situación ésta que como ya lo expresamos, es la más generalizada, no obstante esto, no es la única, dado que existen otras formas de incorporación a la Administración, tales como los contratos de prestación de servicios, de carácter civil y contratos administrativos, mismos que por sus especiales características contractuales consideramos son perfectamente entendibles.

En este sentido, tenemos que Rafael De Pina con respecto al término Nombramiento precisa lo siguiente:

“Acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo. Documento en que se hace constar dicho acto.”¹⁵

De la obra del Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, podemos inferir que para éste, el nombramiento significa un procedimiento clásico de nuestro sistema presidencialista que se manifiesta como una expresión clara del ejercicio del poder jerárquico por virtud del cual el superior nombra a sus colaboradores. Pudiendo ser el acto libre o sujeto a la aprobación de otro órgano, tal es el caso que para nombrar o remover a miembros del cuerpo diplomático y cónsules se requiere de la aprobación del Senado.¹⁶

En este sentido, tenemos que los empleados de la Administración Pública, en la práctica, de manera generalizada son nombrados por los titulares de las dependencias y entidades públicas, siempre y cuando tengan estas facultades expresamente concedidas en sus ámbitos de competencia.

Para finalizar el estudio del presente tema, consideramos que la conceptualización y argumentos que nos da Sergio Monserrit, acerca del

¹⁵ DE PINA, Rafael Y DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésima sexta edición, Porrúa, México, 1998, p.382.

¹⁶ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, segunda edición, Porrúa, México, 1998, p.65.

nombramiento son del todo precisos para los fines que persigue nuestro estudio, por lo que habremos de realizar un breve resumen de éste en los siguientes términos:

Como ha quedado precisado, en su aspecto teórico, todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, lo que significa que tal nombramiento lo detentarán todos aquellos que integren la base burocrática en sus escalas más inferiores del Gobierno hasta el Titular del Ejecutivo Federal, con independencia de que sean trabajadores de base o empleados de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, toda vez que el nombramiento expedido en favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza al servidor por su actuación frente al Estado y frente a los gobernados.

Así, el nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de incumplimiento.

En este orden de ideas, el nombramiento debe contener los siguientes requisitos: Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público; La determinación precisa de los servicios que debe brindar; El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo; La duración de la jornada de trabajo; El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador; El lugar en que prestará sus servicios.

Una vez aceptado el nombramiento obliga al servidor a cumplir con todos los deberes inherentes al mismo, así como a responder por las consecuencias que se deriven de este ejercicio conforme a la ley. Situación ésta que permite

sostener que la expedición oficial del nombramiento, formaliza la relación jurídico laboral que el Servidor tiene con el Estado.¹⁷

En igual sentido, los empleados de confianza y los trabajadores de base, reconocidos expresamente como servidores públicos, deberán conducirse dentro de lo dispuesto por los diferentes ordenamientos que los rigen y tutelan, dadas sus especiales cualidades de trabajadores al servicio del Estado.

2.5 Causas y motivos del Procedimiento Administrativo de Sanción.

En virtud de que todo lo referente al procedimiento administrativo de sanción de los miembros pertenecientes a las diversas agencias que integran la Institución Ministerial del Estado de México habrá de ser motivo de estudio detallado en el capítulo final, en el presente apartado sólo habremos de señalar que las causas y motivos que pueden dar origen a la incoación del procedimiento administrativo, son las contenidas de manera específica en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, mismas que en términos generales hacen referencia a acciones u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público. Sin embargo, es necesario apuntar que no siempre se identifican las conductas infractoras con lo preceptuado por las leyes específicas en la materia, en virtud de que como lo señala Sergio Monserrit:

“En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades como por ejemplo la Ley Orgánica de la

¹⁷ Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidad Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999, pp. 19-21.

Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento. Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del título IV constitucional las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.”¹⁸

Precisado lo anterior, podemos concluir que el Procedimiento Administrativo de sanción es autónomo, y su objetivo principal radica en sancionar las faltas que con éste carácter cometan los miembros que integran las agencias ministeriales en el desempeño del servicio público encomendado.

2.6 El Cese laboral.

Sin lugar a dudas que el término Cese ha dado lugar a un sin número de connotaciones que de manera indistinta han sido utilizadas como sinónimo de aquéllas otras figuras que tienen que ver con la terminación de una relación laboral. Es decir, para algunos autores el término cese es un sinónimo de destitución tal es el caso de lo preceptuado por Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, al decir:

“Se argumenta que la actividad administrativa, no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en

¹⁸ *ibidem*, pp.112 y 113.

virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias.”¹⁹

Como nos podemos dar cuenta, la utilización del término cese, para Delgadillo es equivalente al de la destitución, aspectos estos que desde nuestro particular punto de vista, no pueden ser homologados, toda vez que en su acepción literal el término Cese se aplica como una sanción al servidor público que haya incumplido obligaciones de carácter inminentemente laboral, en tanto que la destitución responde a la sanción aplicada al servidor público que haya incumplido los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a los que tenía obligación de respetar.

Tales criterios los podemos sustentar con lo preceptuado por la siguiente Jurisprudencia:

“SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado “B”, fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado “B”, fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado “B”, fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de

¹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit. p.124.

que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Número 65, Mayo de 1993”.

En merito de lo anterior, queda de manifiesto que el término Cese debería de ser utilizado en aquellos casos en los que única y exclusivamente el incumplimiento de las obligaciones por parte del Servidor Público sean de aquéllas con carácter laboral y no así para aludir a las sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento de la probidad, honradez, legalidad, imparcialidad y diligencia que todos los servidores públicos deben de tener con motivo y en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Por último, debemos de hacer notar que este término deriva del artículo 123 constitucional Apartado “B” concretamente en su fracción IX, por lo que la utilización y aplicación del mismo es totalmente adecuada en el ámbito del Derecho Burocrático.

2.7 La Remoción

Ya con anterioridad hemos inferido que por virtud de la vasta gama de relaciones jurídicas que se suscitan entre los Poderes Locales con sus servidores públicos, dan como resultado el que se generen todo tipo de teorías y doctrinas que pretenden explicar y delimitar la autentica naturaleza normativa de dichas relaciones, a efecto de establecer los alcances y efectos jurídicos y sociales que se desprenden del quehacer público.

Bajo tales criterios, tenemos que una figura jurídica que en la actualidad ha adquirido notoria relevancia, lo es sin duda la denominada Remoción, término que doctrinalmente hablando es utilizado de forma poco uniforme, no obstante que, como lo acabamos de manifestar, hoy en día es de notoria vigencia y gran uso, dado el carácter practico que se le ha dado, en virtud de que, mediante ésta han perdido su fuente de empleo gran cantidad de servidores públicos de

la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, mismo término que por la amplitud de connotaciones, aplicaciones o usos que puede tener, nos obliga a conceptuarlo con toda claridad para que de su adecuada comprensión podamos referirlo en los términos de nuestro estudio.

Así entonces, tenemos que en términos simples, la Remoción para el maestro Rafael De Pina, significa “La privación del cargo o empleo”.²⁰

A su vez Eduardo Pallares dice que “La remoción es la acción de separar a una persona de un cargo o función que viene desempeñando”.²¹

Ahora bien, en su acepción gramatical, la remoción: “Proviene del latín, remotio, onis, que significa la acción y efecto de remover.”²²

Como lo podemos inferir de las anteriores citas, tenemos que en su aspecto general, la remoción, alude a la separación, a la acción o efecto de remover, o bien, a la privación del cargo o empleo, de tal suerte que si analizamos con detenimiento, la remoción puede ser utilizada para separar a una persona de su cargo o función, lo que implica que tal separación puede obedecer a un ascenso laboral o función de otra índole, sea temporal o definitiva, por lo que, el efecto que se genera en el empleado o servidor público con motivo de la remoción, será positivo, en contrasentido, puede ser que el cambio real de función, es decir, la separación, sea para cumplir con funciones de otra especie o de menor jerarquía o rango, por lo que el efecto para la esfera jurídico-laboral del trabajador será del carácter negativo, sin que por este motivo y como lo sabemos, el servidor público vea disminuidas sus percepciones.

²⁰ DE PINA, Rafael Y DE PINA VARA Rafael, op. cit. p.440.

²¹ PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 22ª edición, Porrúa, México, 1996, pp. 640 y 705.

²² Diccionario Enciclopédico, Larousse, 25ª edición, México, 1995, p.495.

En este orden de ideas, podemos señalar que la remoción, en cuanto a su acepción de separar, privar o remover, no significa necesariamente y de ningún modo, que lleve implícita la pérdida del empleo, en virtud de que como lo acabamos de precisar, válida y razonablemente se puede aplicar a la separación temporal del servidor público, por virtud de una sanción menor de carácter administrativo, o con motivo de una indagatoria por hechos posiblemente constitutivos de delito, denunciados en contra del propio servidor público, pero que hasta su resultado final, mediante sentencia ejecutoriada que así lo determine y agotados todos los recursos que la ley determina para la legítima defensa del denunciado, no darán lugar a que pierda su empleo como parte de la sanción impuesta. Lo que nos obliga a sostener que de ser el caso contrario, la remoción puede ser aplicada parcialmente y sólo mientras se determina la culpabilidad o no de los hechos delictivos denunciados. Por tanto, la remoción, no necesariamente implica la pérdida absoluta del empleo.

En conclusión, consideramos que para los efectos de la materia que tratamos, es decir cuando se aplique a los servidores públicos que integran las Agencias ministeriales del Estado de México, la remoción debería obligadamente estar conceptuada de la siguiente manera:

La remoción, se entenderá como la privación definitiva del empleo cargo o comisión del servidor público removido y por consecuencia el término total y absoluto de los efectos de del nombramiento, bajo el cual se encuentre desempeñado dicho empleo cargo o comisión, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales que le puedan ser aplicables.

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

A manera de prolegómeno del presente capítulo, debemos mencionar que por virtud de la facultad omnímoda que tiene reconocida por disposición expresa del orden constitucional la institución ministerial del Estado de México para perseguir y castigar el delito. Es patente la necesidad de estudiar los alcances y efectos jurídicos que dentro de la propia norma constitucional al igual que de sus leyes reglamentarias legitiman tal facultad, toda vez que, en la materia que tratamos, en donde se pone en juego la libertad de las personas a la vez que la imperiosa necesidad de velar por la seguridad y certeza jurídica de los gobernados mediante la actuación eficaz de los órganos institucionales establecidos al efecto, resulta fundamental observar si con dicha normatividad se cumple de pleno derecho con los objetivos de velar por la plena convivencia pacífica de los miembros de la sociedad mexiquense.

3.1 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como lo hemos podido establecer, el artículo 21 Constitucional, es el fundamento legal, por virtud del cual, el Ministerio Público adquiere el marco normativo para desempeñar validamente las funciones que expresamente le señala el propio dispositivo.

Ahora bien, como el artículo de referencia se desarrollará de manera detallada en los siguientes apartados de nuestro estudio, en el presente sólo es menester apuntar que la vigente Constitución Política del 5 de febrero de 1917, sienta las bases de organización y estructura del Ministerio Público, en la cual se contiene de manera significativa el verdadero espíritu de las funciones, atribuciones y facultades que le otorgó el Constituyente de 1917 a la Institución Ministerial. Mismas que, consideramos que ha últimas fechas, algunos servidores públicos han olvidado en su ejercicio cotidiano.

3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con respecto al presente tema podemos señalar que la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México, regula la Institución Ministerial, concretamente en sus numerales del 81 al 86, de los que se infiere, que contienen el mismo carácter que se le otorga a dicha institución en la Constitución Federal.

En tal virtud, se debe hacer notar, que será el Ministerio Público estatal, plenamente competente para intervenir en los juicios que afecten los legítimos intereses del Estado, atento a lo prescrito por el artículo 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

3.3 Ley Orgánica de la Procuraduría General de justicia del Estado de México.

Por lo que hace al fundamento legal de la Institución Ministerial en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, podemos establecer que las normas inmediatamente inferiores a la Constitución, reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad el regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del Estado o bien, la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo a la propia Constitución.

Así, esta segunda finalidad de las leyes secundarias corresponde a las llamadas leyes orgánicas. Por lo tanto, son leyes orgánicas las que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento.

Dentro de este contexto, tenemos que los artículos que consideramos más significativos en relación a la actuación del Ministerio Público que se encuentran regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría del Estado de México son los dispositivos signados con los números 2, 3 y 5.

Interpretando en su conjunto los artículos referidos, podemos señalar que es poco acertado que el legislador haya establecido en dichos preceptos únicamente la característica de atribución, cuando desde nuestro punto de vista deberían de ser obligaciones, en virtud de la especial naturaleza jurídica y los fines de procuración de justicia para la que fue creada la institución del Ministerio Público. Por lo que consideramos que los artículos en comento deberían de ser reformados a efecto de obligar, más que de facultar a la Institución Ministerial, dada la importante encomienda que le delega nuestro sistema jurídico y que la sociedad le demanda.

El caso específico lo encontramos en el inciso d) de la fracción VII del artículo 5° que se comenta y que Faculta velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia.

En este orden de ideas, tenemos que, en la realidad, un gran porcentaje de agentes Ministeriales se escudan y justifican el incumplimiento de sus funciones con la prerrogativa de ser una Facultad y no una Obligación el velar por el respeto irrestricto de los derechos humanos de las partes involucradas. Lo que arroja como consecuencia que quede al total arbitrio de la autoridad pública el cumplimiento o no de las funciones publicas que les son inherentes.

Lo anterior, sin dejar de reconocer que gran parte de la sociedad no desconoce que existan procedimientos mediante los cuales se puede presentar la denuncia correspondiente en contra de él o los servidores públicos pertenecientes a las agencias del Ministerio Público del Estado de México que no cumplan con sus obligaciones. Empero, dada la poca información y

conocimiento de las leyes por la mayor parte de nuestra sociedad, además de lo costoso en dinero y tiempo que representa incoar un procedimiento en contra de éstos funcionarios, nos obligan a sostener que la aplicación de la ley penal en favor de las víctimas de algún delito, en muchas de las ocasiones se ve seriamente transgredida.

Igual criterio representa lo preceptuado por la fracción XVII inciso *b*) del artículo 5° que se comenta, toda vez que, en la practica real, en muchas ocasiones lejos de que se le proporcione la atención adecuada a las víctimas de delito en los términos que lo establece dicha fracción, como la mayoría de nosotros sabemos, el proceso de denuncia y levantamiento del acta correspondiente en las actuales agencias del Ministerio Público es deficiente, lento, por consecuencia, apartado de la debida atención que merece la víctima del delito.

Finalmente, debemos señalar que el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, permite, al igual que los anteriores, que los funcionarios pertenecientes a ésta, en ejercicio de Ministerio Público, se subsuman indebidamente en la justificante de sus facultades, que no de sus obligaciones, dado que, en la actualidad, es prácticamente inexistente en las Agencias del Ministerio Público del Estado de México, lo preceptuado por las fracciones IV del inciso a), y VIII del inciso b) del artículo en cita, toda vez de que es muy raro que el Ministerio Público, sin que despliegue una disfrazada extorsión, conceda la libertad provisional a algún indiciado. Asimismo, difícilmente notamos que dentro de las Agencias del Ministerio Público, se desarrolle o aplique una verdadera conciliación en los delitos por querrela cuando no sean constitutivos de privación de libertad.

En mérito de lo anterior, los artículos anteriormente comentados, para que fueran real y jurídicamente aplicables dentro de nuestro desarrollo social y legal, deberían de ser modificados a efecto de que en lugar de facultar al debido

desempeño de sus funciones a la Institución del Ministerio Público, de origen, es decir, desde el propio precepto normativo de su regulación jurídica, se obligue al funcionario o servidor público, al cabal cumplimiento de las funciones que la ley y la sociedad le imponen.

3.4 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Siguiendo con nuestro estudio, habremos de precisar que con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se expide el reglamento de ésta, mismo que regulará la organización interna de la Procuraduría. En donde se contienen de manera específica, las atribuciones del personal de dicha institución como lo son: El Procurador General de Justicia, Subprocurador General, Subprocuradores, Ministerio Público, etcétera.

De manera concreta, el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México en su artículo 6º, fracciones V y VI, establece las funciones de las Direcciones con las que cuenta en materia penal, como lo son: Las Direcciones Generales de: Averiguaciones Previas; Control de Procesos; Aprehensiones; Política Criminal y Combate a la Delincuencia; Servicios Periciales; Responsabilidades y Administración. Así como Unidades Técnicas y Administrativas de: Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador; Unidad de Comunicación Social; Coordinación de Derechos Humanos; Contraloría Interna; Instituto de Formación Profesional y Capacitación; y Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual.

De lo anterior, tenemos que dichas direcciones tendrán a su cargo un director general, quien se encargará del control de cada una de ellas con la participación de los agentes del Ministerio Público que se encuentren en las mismas así como las atribuciones que les confiere el reglamento para llevar a

cabo sus funciones dentro de la Procuraduría, Así con estas disposiciones se pretende que la Institución establezca funciones y atribuciones específicas al Ministerio Público para lograr los objetivos de procuración e impartición de justicia, asignando a cada dirección actividades en sus diferentes materias y con ello tener un control de todos y cada uno de los asuntos que se ventilen o estén a su cargo en dicha institución.

3.4.1 Las Atribuciones de los Órganos de Control.

Al amparo de los lineamientos que hemos expuesto en los capítulos que anteceden, tenemos que las atribuciones específicas de los Órganos de Control pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se encuentran contenidas de manera específica en los siguientes artículos:

Artículo 43 LRSPPEM.- Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

La responsabilidad administrativa disciplinaria, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo anterior, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.

Como se puede observar, la nota característica del dispositivo de merito, radica en que el legislador no sólo instituye la viabilidad del procedimiento

disciplinario del servidor público de la institución ministerial que infrinja los mandatos que le son inherentes a su encargo, sino que, además, permite la procedencia de cualquier otro tipo de responsabilidad como podría ser el caso de la civil o penal, desde luego, en atención del asunto en concreto.

Artículo 44 LRSPEM.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por secretaría, a la Secretaría de la Contraloría.

Para los mismos efectos, en el Poder Ejecutivo se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia correspondiente y en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos al coordinador del sector, quienes aplicarán las sanciones disciplinarias cuya imposición se deriva de esta Ley.

Estimamos que es de notoria importancia que el legislador establezca en la normativa que se comenta, el hecho de especificar la autoridad competente a quien se le encarga la función de instaurar el procedimiento disciplinario, toda vez que ello redundaría en una delegación de facultades especializada, a la vez perfecciona el régimen de jerarquía a la que quedan sometidos los servidores públicos.

Artículo 45 LRSPEM.- En las dependencias de la Administración Pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Acorde con los objetivos que se persiguen para una correcta administración pública, es acertado el criterio del legislador en el dispositivo que comentamos, toda vez que en el ámbito específico de la institución ministerial del Estado de México, es de suma importancia la existencia de los módulos de quejas y denuncias que le permitan a los gobernados contar con un medio directo que los apoye y oriente a efecto de contrarrestar las consecuencias negativas que pudieran presentarse con motivo de una actuación indebida por parte de cualquier miembro de la institución ministerial.

Artículo 46 LRSPeM.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetarla y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior, y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

En armonía con los comentarios que anteceden, tenemos que mediante el artículo en cita el legislador perfecciona los efectos que se buscan en todo Estado de derecho, y de manera particular en el funcionamiento de un organismo público como lo es la institución ministerial, en virtud de que mediante éste se le impone al servidor público el deber de garantizar la libertad y pleno ejercicio de los miembros de la sociedad a recurrir con las instancias competentes cuando estimen que sus derechos han sido vulnerados.

Artículo 52 LRSPeM.- La Secretaría y los órganos de control interno de las dependencias, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

Como se puede inferir del artículo de merito, las Secretaria así como los órganos de control interno, son las máximas autoridades para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros que integran la institución ministerial del Estado de México, con motivo de los exceso y defectos que pudieran cometer en el ejercicio de su encargo o comisión.

Artículo 56 LRSPeM.- El superior jerárquico o el órgano de control interno de la dependencia, al tener conocimiento de hechos o elementos que impliquen responsabilidad penal de los servidores públicos, darán vista de ellos inmediatamente a la autoridad competente para conocer de los mismos.

Con independencia de la responsabilidad administrativa que diera lugar a la sanción disciplinaria a cargo de un servidor público de la institución ministerial, el legislador instituye en el dispositivo en comento, la posibilidad de sancionar penalmente a dicho servidor, cuando con su acción u omisión se verifiquen hechos constitutivos de delito.

Artículo 58 LRSPeM.- La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente a ésta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital de Estado.

Lo anterior, es aplicable a los Poderes Judicial y Legislativo, como también a los Ayuntamientos a través de sus respectivos órganos competentes.

Una fórmula acertada además de equitativa para el adecuado funcionamiento de una entidad pública, la constituye la prevista en el numeral en cita, toda vez que, como es de suponerse no toda acción u omisión del ejercicio de la función a cargo de los integrantes de la institución ministerial del Estado de México, puede requerir de una sanción extrema, por ello, si la falta cometida no es de aquellas que se consideran graves ni de las que son constitutivas de delito, es entendible que se le permita al superior jerárquico o a la propia Secretaría la aplicación de medidas discrecionales a corregir una conducta inapropiada.

Como se puede observar de los artículos transcritos, las atribuciones específicas de los órganos de control interno en las agencias ministeriales del Estado de México, se naturalizan en la Secretaría de la Contraloría, a la cual le compete investigar y determinar la sanción que corresponda por motivo de responsabilidad administrativa del servidor público de quien se trate.

3.4.2 Fundamentos para la Iniciación del Procedimiento Administrativo de Sanción.

Además de los dispositivos legales a que nos hemos referido con anterioridad, los fundamentos para la iniciación del procedimiento administrativo de sanción se pueden ubicar primeramente en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, la que, en su parte conducente faculta al Procurador, Subprocurador General, Subprocuradores Regionales, Fiscales Generales de Asuntos Especiales y de Supervisión y Control, para sancionar, oyendo previamente al o los servidores públicos de quien se trate, con amonestación pública o privada y suspensión hasta por quince días, cuando incumplan con los mandatos legales que les son obligatorios.

Ahora bien, cabe resaltar que la parte final del dispositivo en cita, determina la intervención de los Consejos Regionales del Servicio Civil de Carrera, cuando la denuncia presentada pueda dar lugar a la baja o remoción del servidor público o agente ministerial, procedimiento que se realizará en atención de los lineamientos previstos en el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, según lo ordena el artículo 75 de la ley Orgánica.

Bajo tales consideraciones, el procedimiento administrativo de sanción, se contiene en los artículos del 113 al 140 del mencionado Código de Procedimientos Administrativos, de los que en su integridad podemos señalar que habrá lugar a instaurar el referido procedimiento a petición de parte interesada, la que se debe entender como cualquier funcionario o servidor público perteneciente a la propia Procuraduría, o el que se instaure con motivo de una denuncia ciudadana.

Reunidos todos y cada uno de los elementos exigibles para el procedimiento administrativo de responsabilidad, se verificará el mismo en la forma que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y concluida con la determinación o sanción aplicable al caso concreto.

De lo anterior, podemos concluir que con los artículos anteriormente expuestos, queda de manifiesto el fundamento legal del órgano de control interno de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, así como la competencia legal que tiene en su ejercicio.

CAPÍTULO 4

ESTUDIO CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN A LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Al amparo de los criterios que hemos venido sustentando a lo largo del presente trabajo de investigación, en el presente capítulo es importante realizar un estudio crítico del procedimiento administrativo de sanción aplicable a todos aquellos servidores públicos que integran las diferentes agencias del Ministerio Público del Estado de México, en virtud de que, con el mismo, el legislador establece el medio de control por excelencia por el cual se protege a los gobernados de los excesos o defectos que puedan representar las actuaciones ministeriales en el ejercicio de su facultad.

4.1 Causas de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En relación con el tema en estudio, es importante señalar que las causas de responsabilidad aplicables a los servidores públicos que integran las agencias ministeriales de la entidad, se encuentran expresamente consignadas en las doce fracciones que componen el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, dentro de las cuales, las más significativas, sin demérito de la restantes, son aquéllas que tienden a sancionar conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público, o contra la independencia de la función de procuración de justicia, como sería el caso de ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que implique subordinación indebida respecto de cualquier persona, de la misma procuraduría o ajena a ella, o autoridad. Asimismo, es causa de responsabilidad, inmiscuirse indebidamente en asuntos que competan legalmente a otros órganos de la propia Procuraduría; Impedir en las actuaciones ministeriales o de procuración de justicia, que los interesados ejerzan los derechos que legalmente les correspondan; Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; Emitir opinión que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; Dejar de desempeñar las funciones o labores que tengan a su cargo sin causa

justificada, y no preservar la imparcialidad, honestidad y profesionalismo propios de la procuración de justicia en el desempeño de sus labores.

En este orden de ideas, cabe resaltar que las causas de responsabilidad a que acabamos de aludir, previo procedimiento, tendrán inminente carácter administrativo, sin embargo, de resultar que la conducta sancionada al servidor público con tal carácter también da lugar a algún delito, dicho servidor será sujeto de responsabilidad penal, en los términos previstos por las leyes de la materia.

En tal virtud, podemos concluir que los servidores públicos que integran las agencias ministeriales del Estado de México, además de las sanciones administrativas que les pueden ser impuestas, en atención de las previsiones contenidas en las doce fracciones que componen el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de igual manera se pueden hacer acreedores a responsabilidad civil o penal por la conducta desplegada en el ejercicio de sus funciones, situación entendible si tomamos en cuenta la importancia que tiene para la sociedad el hecho de que la Institución ministerial cuente con profesionales probos y probados.

4.2 Intervención de los órganos de control.

Para el caso concreto de nuestro estudio, podemos señalar que la intervención de los órganos de control de las agencias ministeriales, sean ordinarios, extraordinarios, internos o externos, buscan, por decirlo de alguna manera, vigilar y controlar la actividad o inactividad de la Institución del Ministerio Público en su contexto amplio, y de los servidores públicos que las integran en su ámbito particular, en ambos casos, con base en los postulados de gobernabilidad, responsabilidad y legalidad que su alta encomienda les exige.

Al respecto de esto último, es importante resaltar la importancia que tienen los medios de control interno, si tomamos en cuenta que en la actualidad aún prevalecen vicios administrativos, de relación jerárquica, estructurales, materiales, e incluso, normativos, que han permitido que la procuración de justicia en el Estado de México siga con graves rezagos, lo que a la postre se traduce en ineficacia y ausencia palpable de los principios que orientan la mencionada procuración de justicia.

Bajo tales consideraciones, y a efecto de establecer las formas de intervención de los órganos de control para el caso de vigilar que la actividad ministerial se encuentre ajustada al mandato legal que rige su función, debemos tener presente que los controles ordinarios y primarios de la Institución del Ministerio Público, son aquellos acuerdos, circulares y reglamentos que en el ejercicio de la actividad ministerial norman su actuación. En tanto que, los medios de control externos, son aquellos que se pueden suscitar con motivo de la intervención de entidades públicas ajenas a la propia autoridad ministerial, o como resultado de una queja. Así, en ambos casos la intervención de los órganos de control se puede sustentar con motivo de la inactividad, actividad o su exceso, en la que puede incurrir el Ministerio Público en el desarrollo de sus funciones, tal y como se infiere de lo dicho por el maestro Miguel Sarre cuando apunta que “Como Controles internos se consideran los que se llevan a cabo tanto por instancias de las propias procuradurías de justicia, como por órganos distintos, siempre y cuando pertenezcan al propio Poder Ejecutivo, dentro del que depende el ministerio público, y externos a los que provienen de órganos pertenecientes a poderes públicos distintos. Desde la perspectiva de la función protectora de los medios de control, se puede considerar que los de naturaleza interna protegen de los actos que constituyen una desviación de poder o abuso de autoridad contrarios a las órdenes internas, mientras que los controles externos lo hacen ante la insuficiencia o ineficiencia de los controles internos o respecto de las conductas de la autoridad jerárquicamente superior”.²³

²³ SARRE, Miguel, Control del Ministerio Público. Anuario de Derecho Público, Vol. 1, ITAM, Mac Graw—Hill, México, 1997. p.132.

Así entonces, la intervención de los órganos de control en la procuración de justicia supone dos hipótesis:

La primera se encuentra regulada en los artículos 41 fracción III, 42 inciso a) fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, dispositivos que hacen referencia a la vigilancia en la correcta actuación de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia. En tanto que la segunda, también se encuentra prevista en los artículos citados, haciendo referencia concreta a la posibilidad que tienen los órganos de control de emitir opiniones y elaborar los anteproyectos de los manuales de control y evaluación que tiendan a depurar y actualizar la función ministerial.

Visto lo cual, se puede concluir que la intervención de los órganos de control es ejecutiva, es decir, tiende a la corrección de faltas graves e incluso a la puesta a disposición del servidor público perteneciente a la Procuraduría por la posible comisión de delito. En igual sentido, es operativa, dadas las facultades que tienen de propiciar el mejoramiento y eficiencia en la debida y correcta procuración de justicia.

4.2.1 Contraloría Interna.

Para el caso específico de la Contraloría Interna, conviene recordar que la importancia de los órganos de control interno de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, como es el caso de dicha contraloría, radica en que es un órgano primario, precisamente de control y vigilancia legal interna, que se constituye para sancionar los excesos y defectos en la adecuada procuración de justicia, como podría ser el supuesto del no ejercicio de la acción penal, el cual, en su momento sirvió de argumento para que muchos delitos quedaran indebidamente sin castigo, en virtud de ciertas componendas entre el presunto responsable del delito y algunas autoridades ministeriales sin escrúpulos.

Así, podemos establecer que en el ámbito interno de actuación de los servidores públicos que integran la Procuraduría de Justicia del Estado de México, el contrapeso legal se encuentra en la Contraloría Interna así como en la Visitaduría General. Instancias que, como hemos dicho, son las encargadas de verificar todo lo relacionado con las acciones u omisiones de aquellos que sean contrarias a las leyes, acuerdos, circulares o decretos, que en el ejercicio de la procuración de justicia se tienen que cumplir para la correcta procuración de justicia.

En tal virtud, y atendiendo al marco legal al que hemos hecho referencia anteriormente se puede concluir que la competencia de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en cuanto a su ámbito territorial lo constituye únicamente el propio Estado, y por cuanto hace a su función como Órgano de Control de la dependencia a que pertenece, coordina, evalúa y da trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría a través de unidades conjuntas que se establecen con la Visitaduría General.

4.2.2 Visitaduría.

Tratamiento similar al de la Contraloría Interna merece la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México como órgano de Control Interno, en virtud de que dicho organismo tiene la encomienda directa de vigilar que la actividad ministerial que se desarrolla en las agencias, se encuentre ajustada a los mandatos legales que rigen en materia de procuración de justicia, de tal suerte que su actuación como órgano de control se sustenta en el control administrativo del personal que integra la Procuraduría, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público y la procuración de justicia; la práctica de visitas constantes a las agencias ministeriales del Estado de México, y; la determinación de la existencia de responsabilidades administrativas o delitos en

que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia, y en su caso, turnar el asunto a la Contraloría Interna de dicha dependencia, para que se instaure el procedimiento disciplinario estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

4.2.3 Otros Órganos Internos.

Dada la especial naturaleza de los órganos de control en materia de procuración de justicia, es pertinente destacar las facultades y atribuciones del Director General de Derechos Humanos perteneciente a la Procuraduría estatal, el cual, según el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México tiene facultades para fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos; Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos así como con los Organismos no Gubernamentales, e Intervenir conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que envíe la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Ahora bien, tal y como lo señala el artículo 102 de nuestra Carta Fundamental, los organismos de derechos humanos como es el caso del Nacional y el Estatal, tienen la función de atender quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos que otorga el sistema jurídico mexicano, para el caso concreto del presente estudio, atender quejas provenientes de acciones u omisiones por parte de la autoridad ministerial de la entidad, para lo cual formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias.

De lo que se deduce que, de acuerdo con sus orígenes, estas instituciones tienen una función que se puede considerar como de control de los actos de gobierno, el cual, como se ha mencionado es ejercido por los servidores públicos, y por tanto, se centra en el análisis de la oportunidad, razonabilidad y equidad de los actos de administración, más que en el control de la legalidad. Es decir, supone el cumplimiento ordinario de la ley por parte de las autoridades y la existencia de procedimientos judiciales eficaces para combatir su desviación.

Al caso, este sistema no jurisdiccional de control y protección a los derechos humanos ha recibido miles de quejas por distintos actos violatorios del ministerio público, verbigracia, abuso de autoridad, tortura, lesiones, privación ilegal de la libertad, etcétera. Para lo cual, ha emitido cantidades considerables de recomendaciones a sus titulares, las que en la gran mayoría son oportunamente corregidas. Sin embargo, podemos concluir que su efectividad como medio de control es muy limitada, dado que opera fundamentalmente sobre quejas presentadas por hechos consumados.

4.3 Procedimiento para determinar la Responsabilidad Administrativa.

Como ha quedado establecido en los capítulos precedentes, las autoridades que integran la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, como son el Procurador General, Subprocurador General de Coordinación y Subprocuradores Regionales, Contraloría y Visitaduría, particularmente, tienen plenas facultades para la investigación de las quejas y denuncias que, entre otras, sean motivo de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos.

De lo anterior se deduce que para que haya lugar a dicho procedimiento, el mismo se tiene que originar mediante la queja o denuncia respectiva, debiéndose entender por queja, la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentren involucrados servidores públicos en el

ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, la cual, los hace del conocimiento de la autoridad correspondiente mediante las formas y mecanismos establecidos al efecto. Por su parte la denuncia contiene las mismas notas características de la queja, solo que a diferencia de ésta, la puesta en conocimiento de la autoridad la realiza un tercero, mediante los mecanismos e instancias correspondientes.²⁴

Derivado de lo anterior, se debe hacer notar que los criterios anteriormente precisados, siguen los lineamientos teórico-doctrinarios, de la denuncia o querrela, mismos que se regulan en el ámbito del derecho penal, toda vez que la queja en el procedimiento administrativo, al igual que la querrela en el proceso penal, deben de ser presentadas directamente por el particular afectado, en tanto que, la denuncia, en ambos ámbitos, puede válidamente presentarse por un tercero.

Ahora bien, según se desprende de los lineamientos y criterios técnicos y operativos que rigen el procedimiento administrativo en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Del Estado de México y Municipios, la queja o denuncia deberá de estar soportada por los elementos o indicios que permitan a la autoridad competente (órgano de control interno) llevar a cabo las investigaciones conducentes a establecer la existencia o no de la responsabilidad denunciada. Por tanto, en la queja o denuncia se expresaran las diversas circunstancias de lugar, modo y tiempo, en las que se hayan constituido los hechos que se presumen irregulares y en los que se encuentra involucrado algún servidor público. Siendo responsabilidad del órgano interno de control, comprobar que dichas denuncias reúnan los siguientes elementos:

a) Que exista la libre voluntad del interesado, sea persona física o moral y siempre que la persona física no se encuentre afectada de sus facultades mentales o en estado de interdicción.

²⁴ Cfr. Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos. Proceso de Atención Ciudadana. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad. Dirección General de Atención Ciudadana. México, 2002, p. 10.

b) Que la manifestación de voluntad, se exprese mediante la queja o denuncia respectiva y en la forma y términos que establece la ley.

c) Asimismo, que se formulen con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad competente, la conducta presuntamente irregular en la que haya incurrido el servidor público perteneciente a la Procuraduría, señalando las diversas circunstancias del lugar, tiempo y modo de ejecución, a efecto de que se generen los efectos de derecho, que naturalizan el procedimiento administrativo.

Presentada en tiempo y en forma la queja o denuncia, el órgano de control interno, en los términos de lo dispuesto por los artículos 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, debe de abocarse a la investigación conducente, a efecto de determinar la posible responsabilidad administrativa, puesta en su conocimiento.

A tal efecto, el órgano interno de control, tendrá que realizar un análisis global de la queja o denuncia recibida, con la intención de establecer su competencia en el conocimiento del asunto, de tal suerte que determinada la misma, procederá a elaborar el acuerdo de inicio, en el que deberá sustentar el fundamento jurídico para conocer del asunto, dándose inicio de manera formal a la etapa de investigación, en la que igualmente, se tiene que vincular al servidor público involucrado, con la obligación de tramitar la denuncia o la queja hasta su conclusión definitiva.

Así, el acuerdo debe contener los siguientes requisitos:

1. Lugar y fecha de elaboración;
2. Nombre del quejoso o denunciante;
3. Nombre y cargo del servidor público involucrado;

4. Resumen de los hechos, motivo de la queja o denuncia, en el que se deben destacar los aspectos más relevantes;
5. Fundamento jurídico, en el que se sustenta la competencia del órgano interno de control para el debido conocimiento del asunto;
6. Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;
7. Descripción y establecimiento de las acciones y líneas de investigación que se consideren como necesarias para el adecuado esclarecimiento de los hechos, y
8. Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

Ahora bien, el órgano de control interno, de acuerdo con las características y naturaleza de los hechos motivo de la queja o denuncia, debe citar al servidor público involucrado para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 59 de la ley en comento, con la intención de determinar la existencia o no de las presuntas responsabilidades, así como para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los hechos que le son imputados.

En tal virtud, la notificación debe hacerse por oficio fundado y motivado. Debiendo constar en el mismo los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que tendrá que presentarse, en la inteligencia que podrá comparecer asistido de su abogado, a quien se le dará la participación legal correspondiente y la misma se hará constar en el acta respectiva.

Presentado el servidor público el día y hora señalado en el citatorio, el órgano interno de control, le hará saber con detenimiento el motivo de la queja o denuncia presentada en su contra, poniendo a su disposición las constancias que obren en el expediente respectivo, manifestándole, el derecho que tiene de aportar las pruebas necesarias para combatir la queja o denuncia, y de

manifestar lo que a su derecho corresponda, todo lo anterior con la finalidad de que la investigación quede legalmente integrada.

Como es lógico suponer, previo el cumplimiento de las formalidades y requisitos anteriores, el órgano de control interno, levantará la respectiva acta de comparecencia, en la que exhortará al servidor público a conducirse con verdad y en la que además de las manifestaciones o argumentos expuestos por el servidor público o de la persona que lo asista en la diligencia, la misma puede contener, las preguntas que en relación con los hechos motivo de la denuncia o queja, formule el personal del órgano interno de control, preguntas que deben ser realizadas en términos claros y precisos, en donde cada pregunta no podrá contener más de un sólo hecho y sin que se induzca la respuesta, en la inteligencia de obtener la mayor información para llegar a la verdad jurídica de los hechos motivo de la investigación. Por último, tiene que contener el lugar, fecha y hora de la comparecencia. Nombre y cargo debidamente fundado del servidor público ante quien se ventila la diligencia. Los datos generales del servidor público involucrado, así como la identificación oficial con la cual se acredita. La hora de finalización de las actuaciones y las firmas de las personas que hubieren intervenido en ella o en su caso de dos testigos de asistencia.

Si fuere el caso de que el servidor público involucrado, en la comparecencia respectiva aportara pruebas para combatir los hechos motivo de queja o denuncia, las mismas quedarán asentadas en el acta de mérito, pudiendo quedar como recibidas en ese mismo acto o en acuerdo por separado.

Finalmente, realizadas todas y cada una de las actuaciones que comprenden la investigación y recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás medios de prueba que consten en el expediente, se dará por concluida la audiencia en la que se podrá resolver acerca de la responsabilidad del servidor público, o postergarse dicha resolución por un lapso no mayor de treinta días.

De esta manera, y después de haber estudiado los puntos torales que rigen el procedimiento de responsabilidades administrativas, aplicable a los servidores públicos que integran la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, podemos concluir lo siguiente:

Primero.- En términos generales, los principios doctrinarios que se encuentran contenidos dentro de las leyes aplicables en la materia, se sustentan en figuras jurídicas que tienen notoria relevancia dentro del derecho administrativo, como sería el caso de figuras como la queja, denuncia, responsabilidad, servidor público, procedimiento, etcétera, las cuales son de notoria preeminencia y aplicación dentro de esta disciplina del derecho, por lo que resulta del todo válido y legalmente conducente su utilización en la materia que ejerce el órgano de control interno, perteneciente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Segundo.- El procedimiento administrativo de responsabilidad que se sigue en la contraloría interna para aquellos servidores públicos que incumplen con sus obligaciones, es una respuesta legal y eficaz que le permite a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, adecuar su quehacer operativo de la mejor manera y en la inteligencia de lograr un cambio real que pueda ser percibido por todos los miembros de la sociedad, toda vez que con su instauración en los dispositivos legales que la sustentan, perfectamente se desprende uno de los efectos primarios de toda norma jurídica, como lo es el de la prevención, es decir, con el referido procedimiento administrativo de responsabilidad, el conjunto de servidores públicos que integran la mencionada Procuraduría, tienen pleno conocimiento de que para el caso de incumplir con sus obligaciones o adecuarse a los extremos hipotéticos que hacen posible la iniciación del procedimiento de referencia, evitan conductas negativas que hasta hace apenas algunos años parecían haberse arraigado como un cáncer sin control.

4.4. Sanciones.

En los términos que se establecen en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, tenemos que las sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor público perteneciente a la Procuraduría General de Justicia, por conductas contrarias a la ley y que ameriten responsabilidad administrativa son: amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica, e, inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

De tales sanciones, resulta incuestionable que las mismas se encuentran sustentadas en la gravedad de la responsabilidad que resulte del procedimiento administrativo, por tanto, podemos concluir que la amonestación puede ser considerada como una medida disciplinaria de orden inminentemente administrativo, en tanto que las restantes, sin dejar de ser administrativas, pueden ser vistas como auténticas penas.

4.5 Propuesta de reforma para eficientizar la intervención de los Órganos de Control Interno del Ministerio Público del Estado de México.

Realizado del estudio, a continuación exponemos cuatro propuestas de reforma legislativa que consideramos de utilidad a efecto de que los órganos de control interno vinculados directamente con la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, puedan coadyuvar más eficientemente con el mandato legal que impone el contar con una Procuración de Justicia profesionalizada y actualizada.

1.- Por cuanto hace a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el actual artículo 1º preceptúa:

“Artículo 1. Lo dispuesto en esta Ley, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.”

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto, organizar la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, así como la Administración y Procuración de Justicia, con fundamento en lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y las demás leyes y disposiciones aplicables en otros ordenamientos, para el correcto despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la entidad le atribuyen las mismas.

2.- Asimismo, el actual artículo 3º de la Ley Orgánica se debe reformar para quedar como sigue:

“Artículo 3º. Es obligación del Procurador General de Justicia, Subprocurador General de Coordinación, Fiscales General de Asuntos Especiales, y de supervisión y Control, Subprocuradores Regionales, Agentes del Ministerio Público, Policía Ministerial, Peritos, Directores Generales Coordinadores Regionales, titulares de las unidades administrativas de la dependencia y, en general, los servidores públicos que laboran en ella, observar la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración de justicia”.

La inobservancia de las obligaciones contenidas dentro de la presente Ley por parte del personal que integra la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, dará lugar al procedimiento administrativo de responsabilidad o penal que resulte.

3.- El artículo 44 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se debe reformar para quedar como sigue:

“Artículo 44.- Son facultades y obligaciones del Director General de Derechos Humanos, las siguientes:

- I. Fomentar entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos;
- II. Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos y los Organismos no Gubernamentales;
- III. Intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que envíe la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- IV. Vigilar que las atribuciones en materia de Derechos Humanos consignadas en este artículo, sean eficaces y prontamente cumplidas;
y,
- V. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos”.

4.- Por último, el artículo 32 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México en vigor, se debe reformar para quedar como sigue:

“Artículo 32.- Los titulares de las Direcciones Generales, a excepción del titular de la Dirección General de Visitaduría, serán nombrados y removidos libremente por el procurador General de Justicia:

El Director General de Visitaduría será designado por el Gobernador a propuesta del Procurador de una terna de aspirantes provenientes de Instituciones de educación superior del Estado. Quien para el cumplimiento de

sus facultades y obligaciones gozará de total autonomía operativa y técnica, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables”.

Para finalizar el estudio del presente trabajo, es conveniente señalar que las reformas propuestas se circunscriben en el ámbito del derecho que tienen los miembros de la sociedad mexicana de encontrarse debidamente protegidos por nuestro Estado de derecho, y concretamente, en lo que atañe al funcionamiento de la institución que naturaliza la investigación y persecución del delito, a efecto de que, en la práctica real, la función ministerial se constituya efectivamente en el garante de la legalidad mediante un eficiente marco legal de actuación institucional debidamente profesionalizada.

Lo anterior, desde luego que redundará en beneficio directo de la sociedad, en virtud de que no es difícil comprender que un Estado que pretenda brindar protección, seguridad y certeza jurídica a sus miembros, solo lo logrará con instituciones honestas, sólidas y altamente capacitadas, que mediante su actualización y depuración normativa constante cumplan y hagan cumplir la ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Procuraduría General de Justicia y las Agencias Ministeriales del Estado de México, son una entidad pública dependiente del Poder Ejecutivo que representa los intereses jurídicos del Estado y la sociedad que lo conforman, teniendo como principal encomienda la procuración de justicia mediante la correcta investigación y persecución de los delitos, preparando y ejercitando la acción penal, constituyéndose como garante natural de la constitucionalidad y legalidad, por virtud de las facultades que le son expresamente concedidas en la Constitución Política Federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Leyes Secundarias, Reglamentos y Circulares.

SEGUNDA.- El sistema normativo que legitima el funcionamiento de la Institución Ministerial del Estado de México, se encuentra específicamente contenido en el artículo 21 de la Constitución Política Federal, así como en los artículos del 81 al 86 de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de México, al igual que los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y su Reglamento para dicha entidad federativa, los cuales, otorgan la titularidad del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, constituyéndose en la principal autoridad facultada para iniciar e integrar la Averiguación Previa, con poder de decisión y mando, tales efectos.

TERCERA.- El Derecho Burocrático, es la subespecie del Derecho del Trabajo en general, que se encarga de regular y sancionar el conjunto de relaciones laborales, administrativas y funcionales entre los órganos públicos con sus trabajadores, en tal virtud, se integra por el conjunto de disposiciones normativas que emanan de la Constitución Política Federal, Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, y demás cuerpos normativos que tienen aplicación en las diversas relaciones de trabajo entre éstos.

CUARTA.- La figura del nombramiento, es la que sirve de sustento para que se perfeccione la relación laboral entre los Servidores Públicos y los organismos de gobierno del Estado de México, que son representados por sus titulares. Por tanto, la característica principal que se obtiene cuando un sujeto ingresa al servicio público, lo es que, sus actividades son consideradas como de confianza, a diferencia de los servidores públicos de base, quienes por lo mismo tienen un marco normativo y trato laboral diverso a aquellos., constituyéndose la principal diferencia entre unos y otros en las facultades de mando que tienen los primeros en relación con los segundos.

QUINTA.- Dentro del sistema jurídico mexicano, cualquier servidor público que integre la Administración Pública Local, puede ser sujeto de Responsabilidad administrativa, sin menoscabo de la responsabilidad penal, civil o cualesquier otra que pudiere resultar con motivo del trabajo desempeñado, para que lo que habrá de estarse al marco normativo específico que deba de aplicarse, en atención del asunto concreto.

SEXTA.- No obstante que los miembros que integran las Agencias Ministeriales del Estado de México, se encuentren regulados por disposiciones específicas. Los principios generales del Derecho, y fundamentalmente los principios generales en materia laboral, les son perfectamente aplicables, de tal suerte que, la seguridad jurídica y permanencia en el empleo es una característica que por ningún modo y bajo ninguna circunstancia pueden perder. En tal virtud, el Estado mexicano, los legisladores y el orden jurídico, deben velar siempre porque éstas características permanezcan incólumes. De igual modo, deben velar porque todo abuso del poder o transgresión a los mandatos que rigen la procuración de justicia, sean oportunamente sancionados.

SÉPTIMA.- Podemos concluir que un elemento importante de la inoperatividad de los Órganos de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, radica en que su actuación real, es más correctiva que preventiva, lo que se demuestra con la cantidad y gravedad de

Las quejas recibidas por los organismos públicos de protección a los Derechos Humanos de la entidad, las que en su mayoría son del orden de abusos u omisiones cometidas por los agentes ministeriales en el ejercicio de su encargo con motivo de la denuncia de algún delito.

OCTAVA.- A efecto de profesionalizar y depurar a los agentes del Ministerio Público del Estado de México, es necesaria la aplicación real y constante de cursos teóricos-prácticos actualizados, que tiendan a incentivar o descubrir la verdadera vocación de servicio de los agentes ministeriales, y sobre todo, que profundice acerca de la importante encomienda que su función les exige, para que, desde luego, en base a la aprobación y cumplimiento de tales objetivos, el personal del Ministerio Público del Estado de México pueda verse favorecido con los correspondientes aumentos de sueldo que su preparación técnica y profesional les otorga.

NOVENA.- Para sanear los vicios, abusos, excesos y deficiencias que en la actualidad enfrenta la institución del Ministerio Público de la entidad, se debe de reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en la forma y términos que hemos propuesto y en atención de los principios de legalidad y confianza que norman su quehacer cotidiano.

DÉCIMA.- Finalmente, se debe dotar a los órganos de control interno que integran la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de total autonomía e independencia en sus actuaciones y resoluciones, lo que contribuiría a tener un órgano interno imparcial, tendiente a sancionar a todo aquél servidor público que infrinja, por acción u omisión, sus funciones constitucionales y reglamentariamente concedidas.

FUENTES CONSULTADAS**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2000.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.

CASTRO Juventino. V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones, 6ª edición, Porrúa, México, 1997.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Porrúa, México, 1995.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, segunda edición, Porrúa, México, 1998.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1975.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidad Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 23ª edición, Porrúa, México, 1994.

SARRE, Miguel. Control del Ministerio Público. Anuario de Derecho Público, Vol. 1, ITAM, Mac Graw—Hill, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, volumen I, Porrúa, México, 1983.

SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal, 2ª edición, Oxford University Press, México, 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, apéndice 1917-2000, Servidores Públicos, Ley

Federal de responsabilidades, artículo 72, fracción II, inciso B, no es violatorio del artículo 123 Constitucional. Numero 65, mayo 1993.

ECONOGRAFICAS

DE PINA, Rafael Y DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésima sexta edición, Porrúa, México, 1998.

Diccionario Básico de la Lengua Española, Larousse, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 2000.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 22ª edición, Porrúa, México, 1996.

OTROS TEXTOS

Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos. Proceso de Atención Ciudadana. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad. Dirección General de Atención Ciudadana. México, 2002, p. 10.