

101
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS Y CONSIDERACIONES A LA LEY
ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL
DE LA REPUBLICA Y SU REGLAMENTO

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
MARIO ROBERTO CASTAÑEDA FRANCO



Ciudad Universitaria D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F. a 10 de noviembre de 1997

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

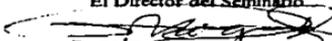
El pasante de esta Facultad **CASTAÑEDA FRANCO MARIO ROBERTO**, con número de cuenta 8854371-6, ha elaborado la tesis denominada "**ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES A LA LEY ORGÁNICA VIGENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU REGLAMENTO**", bajo mi dirección y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**A la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma
de México
Alma Mater y Pilar de mi
formación Académica y Profesional**

**A todos mis Maestros
A todos mis Compañeros**

**Con especial agradecimiento al
Licenciado Pedro Noguérón Consuegra,
por el apoyo recibido y por la atinada
dirección del presente trabajo.**

**A mi Padre, Ingeniero Roberto Castañeda Solís,
ejemplo de trabajo, disciplina y talento.**

**A mi madre, Sra. Andrea Franco de Castañeda...
Toda entrega, amor e incondicionalidad.**

Con especial cariño a mis hermanas Marisol y Ana.

**A tío Jorge, con toda mi admiración y respeto
por enseñarme a emprender el camino.**

**A Víctor por ser más que un compañero en mi vida...
Un hermano.**

**A Paola...por tres años de tu vida
...por el resto de tu vida.**

**In Memoriam
A tío Aldo y Tío Víctor... por todavía estar aquí.**

Con un especial agradecimiento a Arturo, Gabriel, Gonzalo y Roberto... porque este trabajo sin ustedes no hubiera sido posible... porque esta tesis también es suya.

A todo el personal de AMPROFÓN, A.C. y APDIF MÉXICO, A.C.....porque todo lo que hemos emprendido lo hemos logrado... porque lo que un día soñamos ahora lo tenemos.

Mi muy especial agradecimiento a todo el personal de Zepeda, Solís, Martínez y Álvarez; abogados Asociados, por ser muy buenos Abogados pero mejores amigos.

A usted amigo lector... para quien finalmente va dirigido este trabajo.

**ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES
A LA LEY ORGÁNICA VIGENTE
DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y
SU REGLAMENTO**

INTRODUCCION

I

CAPITULO PRIMERO

Marco Jurídico de la Procuraduría General de la República.

1.1.	Antecedentes de la Procuraduría General de la República	1
1.2.	Ambito Constitucional de la Procuraduría General de la República	8
1.3.	Ambito de la Procuraduría General de la República ante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal anterior a la reforma del 28 de Diciembre de 1994.	16
1.4.	La Reforma del 28 de Diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	21

CAPITULO SEGUNDO

Análisis a la Ley Orgánica vigente de la Procuraduría General de la República

2.1.	Concepto Jurídico de Ley	24
2.2.	Exposición de motivos	35
2.3.	Estructura de la Ley	39
2.4.	Principal contenido	42

CAPITULO TERCERO

Análisis al Reglamento vigente de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

3.1.	Concepto Jurídico Administrativo de Reglamento	45
3.2.	Estructura del Reglamento	54
3.3.	Principal Contenido	57

CAPITULO CUARTO

Diferencias entre la anterior Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la actualmente vigente (Marco Comparativo)

4.1.	Análisis Comparativo	62
4.2.	Constitución actual orgánica y de personal de la Procuraduría General de la República	70
4.3.	Naturaleza jurídica actual de la Procuraduría General de la República	92
4.4.	Ubicación y función de la Procuraduría General de la República en la Administración Pública y en el Estado Mexicano	95

CONCLUSIONES	103
ABREVIATURAS	106
BIBLIOGRAFIA	107
ANEXOS	111

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la República es hoy en día, la institución jurídica del Estado Mexicano más controvertida y polémica. Amenazada en lo externo por el poderío económico de la delincuencia, y en lo interno por la extrema corrupción imperante en sus filas, ha sufrido de siempre, de frustradas modificaciones en su estructura interna y en su personal.

Aunado a lo anterior, el actual régimen de Gobierno ha llevado a cabo una profunda reforma al marco jurídico aplicable en la Procuraduría General de la República, en virtud de la cual la misma ha dejado de formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada, aunque para algunos efectos tales como: presupuesto, contabilidad y gasto público diversa legislación la siga considerando como dependencia de la propia Administración Pública Federal Centralizada.

Estos cambios al marco jurídico de la Procuraduría General de la República, en nuestra modesta opinión, son contrarios a la óptima estructura organizacional del Estado Mexicano, por lo que a través del desarrollo de esta tesis pretendemos fundar y motivar el porque la Procuraduría General de la República debe estar exactamente ubicada dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, precisando su naturaleza jurídica y proponiendo las adecuaciones pertinentes a su marco legal, a la luz por supuesto, de nuestra Norma Suprema y Fundamental.

En el desarrollo del tema que nos ocupa, el ánimo por investigar con ecuanimidad, seriedad, reflexión y objetividad fue el cimiento de nuestros particulares puntos de vista y convicciones jurídicas, las cuales impregnan el contenido de la presente tesis para obtener la alta distinción de convertirme en Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

La estructura de nuestro trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero, a efecto de contar con exactos antecedentes que nos permitan penetrar de lleno en el objetivo central de nuestro tema, se ofrece un panorama histórico de la aparición y

desarrollo de la Procuraduría General de la República y la Institución del Ministerio Público de la Federación. Asimismo revisamos el ámbito constitucional de la Propia Procuraduría y su situación a priori y a posteriori a las reformas del 28 de Diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los capítulos segundo y Tercero, recogemos el precepto de que el abogado trabaja con normas, con el objeto de efectuar un amplio análisis jurídico tanto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como de su Reglamento.

En el último capítulo, estimando contar ya con los elementos de juicio idóneos, se destacan las principales diferencias entre la Ley Orgánica actual y la anterior, ambas de la Procuraduría General de la República, analizando las facultades y funciones que confieren tanto al Procurador General de la República como al Agente del Ministerio Público. Finalmente fundamentamos nuestra propuesta para que la institución de la Procuraduría General de la República quede expresa y formalmente ubicada dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, en el marco y vigencia del Estado de Derecho Mexicano.

Desahogado el capítulo, se plasman nuestras conclusiones en la inteligencia de que su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no tienen mayor propósito que cumplir con el compromiso universitario de análisis académico y crítica constructiva.

En caso de que el H. Jurado Calificador tenga a bien aprobar nuestro examen profesional escrito y oral, se asumirán con total responsabilidad y puntualidad nuestros nuevos retos y compromisos para con nuestra facultad de Derecho, nuestra Sociedad y nuestra Patria... que así sea.

Verano de Mil Novecientos Noventa y Siete

CAPITULO

I

CAPITULO I

MARCO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.1. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En palabras de Andrés Serra Rojas, "Toda institución tiene un antecedente histórico, una explicación de sus creadores o de las fuerzas que lo motivaron. La importancia de la Historia de un pueblo cada día es mayor, hay que volver los ojos al pasado para encontrar la explicación y la justificación de muchos principios, que no son solo obra de las circunstancias, sino aspiraciones o anhelos populares que fracasaron o triunfaron en violentos procesos humanos". 1

Atentos al pensamiento de Serra Rojas, podemos afirmar que los antecedentes de la Procuraduría General de la República (en adelante, PGR) se convierten en experiencia y enseñanza que nos permiten conocer, entender e interpretar cabalmente la trascendencia que para el estado de Derecho que nos rige ha tenido de siempre la institución objeto de estudio en esta tesis.

Las más serias investigaciones en relación a los antecedentes de la PGR, nos revelan que su origen y formación se remonta a tres instituciones extranjeras, a saber El Ministerio Público Francés, la Procuraduría o Promotoría Fiscal Española y el Attorney General (Abogado General) angloamericano. 2

1 Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, Prólogo: Andrés Serra Rojas. 5a. edición. Ed. Porrúa. México 1978. p. XII.

2 Fuentes de consulta: Casésola S., Gustavo. La Procuración de Justicia en México 1900-1992. Testimonio Gráfico. 3a. edición. Ed. Gustavo Casésola, S.A. México, 1992, p p. 1 a 19. Apuntes para la historia de la Procuraduría General de la República. Prólogo de Sergio García Ramírez PGR. México 1987. p.p. 5 a 37.

- a) Ministerio Público Francés.** Por ordenanza real de Felipe IV, en 1303 se crearon los Procuradores del Rey, personajes encargados de representarlo ante los tribunales. Posteriormente surgieron los abogados del Rey, dedicados a atender los asuntos jurídicos de los cortesanos favorecidos por la protección monárquica.

Al triunfo de la Revolución Francesa apareció la figura del Acusador Público, quien tenía como función primordial sustentar y sostener la acusación contra posibles delinquentes ante los tribunales penales.

En 1808 se expidió el Código de Instrucción Criminal y en 1810 la Ley de Organización Judicial. Con ellos surge propiamente el Ministerio Público Francés, como integrante del Poder Ejecutivo.

- b) Ministerio Público Español.** Tuvo su origen en la Ley del Fuero Juzgo, en virtud de la cual los fiscales estaban integrados a los organismos judiciales. Anterior a los procuradores fiscales surgieron los llamados **Patronus Fisci**, los cuales eran designados para defender los derechos de la Cámara del Rey, más tarde estos funcionarios fueron denominados procuradores fiscales, destacando entre sus funciones la de órgano acusador de determinadas conductas delictivas.

En la Ley del Fuero Juzgo encontramos disposiciones que hacían referencia a los personeros del Rey, representantes de éste y defensores de los intereses de la Corona.

En 1527, el Rey Felipe II ordenó que en las audiencias hubieren dos fiscales, uno para las causas civiles y otro para las criminales; y por cédula real expedida en Madrid el 20 de noviembre de 1578, se les concedió a dichos fiscales el poder de juzgar en todos los negocios que presentarán discordia de votos, así como en aquellos en los que el número de oidores no sea el requerido.

El Fiscal de lo civil encuentra sus antecedentes más remotos en el mismo Derecho Romano, donde tanto el *Fiscus*, es decir, el patrimonio del Príncipe, como el erario o patrimonio del Estado, tenían representantes e inclusive instrumentos procesales propios.

El Fiscal de lo Criminal encuentra sus antecedentes en la baja Edad Media, donde si bien se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no solo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador más no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales, lo hacía como manifestación del poder del mismo monarca.

Así, no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista según la cual las leyes son dadas en función de un bien social, cuando se empieza a ver el sistema de fiscalías como representantes de la sociedad. En un principio se les llamó procuradores fiscales, después, simplemente fiscales.

- c) El Attorney General (Abogado General).** Su Creación data de 1277 en Inglaterra. Elegido y nombrado por el rey entre los juristas más notables del reino, el Attorney General era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona. Asimismo le correspondía fungir como asesor jurídico del gobierno: ejercer la acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado y perseguir los delitos de carácter fiscal.

En los Estados Unidos el Attorney General aparece por primera vez en la Ley de Organización Judicial en 1789. Poco después, en 1792, se le da jerarquía de miembro integrante del gabinete. Debido a su importancia creciente, se formó el Departamento de Justicia, siempre bajo su dirección, recibiendo la siguiente denominación oficial como titular "Ministro de Justicia".

Aún cuando en la actualidad es por demás complejo su esquema de responsabilidades, sigue destacando en forma especial la de asesoría jurídica y la coordinación en materia jurídica de las oficinas más importantes del ramo. También asume la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los organismos judiciales, porque si bien es cierto que es el Solicitor General (Persecutor General en Juicio) quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte, lo hace bajo la dirección del Attorney General.

En seguida presentamos un breve bosquejo de manera cronológica, acerca de los antecedentes de la PGR en nuestro país:

- a) **Los Fiscales en el Derecho Novohispano.** El 29 de noviembre de 1527 se creó la Real Audiencia y Chancillería de México. En 1597 se creó la fiscalía del crimen.

El Virrey era el representante personal de monarca español y, por tanto, encarnaba los poderes estatales, en su carácter de Presidente del Tribunal de la Audiencia, debía firmar todas las sentencias. Entre los ministros de la Audiencia se encontraban los fiscales, quienes actuaban como acusadores.

Posteriormente (Constitución de Cádiz de 1812) se distinguieron dos clases de fiscales: de lo civil, defendiendo los intereses del fisco y del crimen, encargados e hacer cumplir las leyes referentes a los delitos y sus sanciones. Ayudaban a los fiscales los agentes fiscales o solicitadores, equivalentes a los actuales Agentes del Ministerio Público.

- b) **Los Fiscales en el México Independiente.** Al concluir la lucha por la independencia del país se hizo necesario reformar las leyes de la Colonia, para orientarlas hacia la nueva realidad política. Por eso, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, se previó que el supremo Tribunal de Justicia constara de dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal. Su

permanencia en el cargo era de cuatro años y no podían ser reelectos para el periodo inmediato, sino transcurridos otros cuatro años después de que concluyera su función.

Diez años después en 1824, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En esta Carta Magna se estipuló que la Suprema Corte de Justicia quedaría integrada por once ministros, distribuidos en tres salas, además de un fiscal, a quien se considero de igual jerarquía que a los ministros.

En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (Constitución Centralista de 1836) en su Ley V llamada "del Poder Judicial de la República Mexicana", se dispuso también que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal.

De igual manera, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por un fiscal y once ministros.

Posteriormente, en las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de Abril de 1853, se establece el nombramiento de un Procurador General de la Nación, a efecto de que interviniera en los negocios contenciosos en que se afectaran intereses nacionales o a la hacienda pública. Tendría los honores y condecoración de un ministro de la Corte Suprema de Justicia.

En el invierno de 1853, con fundamento en la Ley Lares, se instituye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la ley. Mientras que, el Procurador General de la Nación seguía con la representación directa de los intereses del gobierno.

El 23 de noviembre de 1855, siendo Presidente de la República Juan Álvarez, se ampliaron los poderes de intervención de los procuradores o promotores fiscales en la administración de la justicia federal.

En la Constitución de 1857 se incorporan las figuras del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial, por lo que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supemumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

Durante el llamado Imperio de Maximiliano (1864-1867) fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público, que señalaba que éste dependía directamente del Emperador, pero que siempre actuaría bajo la dirección del Procurador General.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, dejó claro que el Ministerio Público era una entidad destinada a administrar justicia, mientras que la policía judicial sería la encargada de investigar los delitos, acumular pruebas y descubrir a los culpables.

En 1894 se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, tendiente a mejorar y fortalecer al Ministerio Público y otorgarle autonomía en el proceso penal. Podemos decir que en este ordenamiento legal quedó consolidada esta institución, que es una de las más notables de nuestra vida constitucional.

En el invierno de 1896, el Secretario de Gobernación, Manuel González Cosío presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la Constitución, con el objeto de suprimir los cargos de Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, creando la Procuraduría General de la República.

Corría el otoño de 1899, cuando el diputado Rosendo Pineda advirtió a la Cámara sobre la falta de un artículo que especificara que las pretendidas reformas

constitucionales comenzarían a regir al término del período del Fiscal y Procurador General en funciones. Su propuesta fue aceptada y pasó al Senado para su aprobación.

Los senadores Rabasa, Lascurián, Rivas, Camacho, Michelle, Arginzóniz y Ayala, fueron los firmantes del dictamen, que en su contenido destacó que siendo óptimos los resultados brindados por el Ministerio Público, se consideraba incompatible la existencia del Fiscal y del Procurador General, ya que sus atribuciones eran muy similares: Por tal motivo se estableció que la Suprema Corte de Justicia quedara integrada por quince ministros que funcionarían en tribunal pleno o en salas, quedando claro que la Ley establecería y organizaría los Tribunales de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

El dictamen de referencia establecía que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, serían designados directamente por el Jefe del Ejecutivo. El dos de Diciembre de 1899 el dictamen fue aprobado por unanimidad.

Y es así como el día Tres de Octubre del último año del siglo XIX, por decreto Presidencial se instituyó la Procuraduría General de la República. El Licenciado Rafael Rebollar recibió el honor de ser designado primer titular de tan insigne institución.

2. ÁMBITO CONSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La palabra ámbito proviene del vocablo latino **ámbitus** (derivado a su vez de **ambire**: "rodear") y significa contorno o perímetro de un espacio o lugar, o bien alude al espacio comprendido dentro de límites determinados.

En el connotado Diccionario Jurídico Mexicano, la voz ámbito se refiere al "alcance, la dimensión o la esfera (de validez) de las normas jurídicas: entendiéndose por validez la existencia normativa, es decir, la magnitud de una norma positiva o bien, la existencia específica de una norma jurídica". 3

Sobre el particular, García Maynez señala: "El ámbito de validez de las normas del derecho debe ser considerado, según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula, y el personal, por los sujetos a quienes obliga". 4

En este orden de ideas tenemos que la aplicación de los ámbitos de validez a nuestra Carta Magna arrojaría la situación que a continuación se expone:

- a) **Ámbito espacial.** La Norma Suprema es la Ley de leyes de nuestro sistema político jurídico y tiene aplicación en todo el territorio nacional. Al respecto la primera parte de su artículo 133 establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

3 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 6a. edición. Ed. Porrúa. México, 1993. T. I. p. 148.

4 García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 4ta. edición Ed. Porrúa. México, 1992. p. 80.

b) Ámbito temporal. El artículo 136 de nuestra Ley Fundamental consagra el principio de inviolabilidad del texto constitucional al señalar que: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta".

Al comentar el precepto legal en cita, Jorge Carpizo expresa: "Por inviolabilidad de la Constitución entendemos su permanencia en el tiempo. Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre. Puede, en este sentido afirmarse que las Constituciones poseen una vocación de eternidad jurídicas." 5

c) Ámbito Material. Las leyes ordinarias o secundarias emanan de la Constitución Política. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo emana del apartado A del artículo 123 y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas emana del artículo 134.

Al respecto, el artículo 14 constitucional, en sus dos últimos párrafos, establece que "en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trate. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". La aplicación de tales disposiciones supone el conocimiento previo de las normas jurídicas en materia civil o penal.

5 En. Diccionario Jurídico Mexicano Op. Cit. T. II p. 1619

- d) Ámbito Personal.** El artículo primero de nuestra Carta Magna establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Consideramos importante la interrogante de Burgoa Orihuela en relación al contenido del artículo que nos ocupa: "Las garantías individuales, solo están comprendidas por la Constitución en sus veintinueve primeros artículos que integran el capítulo respectivo, o por el contrario: ¿abarcan otros preceptos constitucionales distintos? A don Ignacio L. Vallarta le preocupó tal cuestión, habiéndola resuelto en el sentido de que por garantías individuales no deben entenderse únicamente los veintinueve primeros artículos de la Constitución, sino que aquéllas podían hacerse extensivas a otros preceptos de la Ley Fundamental que signifiquen una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que expresamente las preevén." *

Previamente al análisis y estudio del ámbito constitucional de la PGR consideramos oportuno este apunte: Estado y Derecho constituyen un binomio indisoluble. La norma jurídica establece los límites en que se han de desarrollar las funciones estatales (ejecutivas o administrativas, legislativas y judiciales). Sobre el particular, Herman Heller señala: "Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico, pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico, sino valor como autoridad legítima que obliga moralmente a la libertad". †

En este orden de ideas, resulta menester afirmar y reconocer que la Constitución General de la República se erige como el ordenamiento fundamental para "constituir el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La Constitución es la manifestación suprema del derecho positivo". ‡

* Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales 21ª edición Ed Porrúa México, 1988 p 188

† Heller, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica México, 1969 p 235

‡ De Pina Vera, Rafael. Diccionario de Derecho 16ª edición. Ed Porrúa México, 1989 p 177

Ahora bien, los preceptos que delimitan o establecen la demarcación del ámbito constitucional de la PGR son los siguientes:

- a) Artículo 102. A.** “ La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años, con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

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

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

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

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

El texto transcrito es el fundamento constitucional de la PGR (complementariamente con otros preceptos de la propia Carta Magna que más adelante veremos).

En nuestro particular punto de vista debemos destacar las siguientes consideraciones en relación al contenido del apartado “A” del artículo 102 de nuestra Ley Fundamental:

- El precepto constitucional no hace referencia expresa a la PGR, sino que menciona a un “Procurador General de la República”.
- El multicitado artículo 102, apartado A, se encuentra erróneamente situado dentro del capítulo IV, del título tercero relativo al Poder Judicial Federal. Lo correcto es que se sitúe dentro del capítulo III del mismo título, correspondiente al Poder Ejecutivo de la Federación, poder al que pertenece como lo explicó el diputado constituyente Macías al Legislativo.” Porque indudablemente no iba a dictar la ley; tampoco podía pertenecer al Judicial porque no iba a aplicarla. Entonces, lo lógico, lo jurídico... es que el Ministerio Público, no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo” a
- Las funciones principales del Procurador General de la República se resumen en: La investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia; la intervención en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad a que refiere el artículo 105 constitucional, e intervenir en todos los negocios en que la Federación se parte.

- Por reformas promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1994, se estableció como requisito de designación del Procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores.

- Finalmente, estimamos un error de técnica legislativa el último párrafo del apartado "A" del artículo en comento, en el sentido de que la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la Ley (y que es la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal). En todo caso esta disposición tendría su lugar dentro del capítulo III del título tercero de la Carta Magna.

- b) Otros preceptos constitucionales.** Los artículos que en seguida se indican nos presentan cierta relevancia en relación a la PGR, en la inteligencia de que no es propósito de este modesto trabajo abordar las funciones del Ministerio Público en materia procesal penal:
 - El párrafo quinto del artículo 16 ordena: "Sólo en casos urgentes, cuando se trate del delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder".

 - El artículo 21 dispone en el primer párrafo que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél. Y el cuarto párrafo señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no podrán ser impugnadas.

- El artículo 29 establece los supuestos en que es procedente la declaración de suspensión de garantías constitucionales por parte del "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". Al respecto existe debate sobre la participación del Procurador General de la República en la decisión de suspender las garantías individuales, toda vez que de conformidad con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la PGR, al menos formalmente, no pertenece a la Administración Pública Centralizada, como veremos en los siguientes apartados.
- Los artículos 76, fracción II y 79, fracción V, señalan como facultad del Senado y de la Comisión Permanente, respectivamente la de otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que les someta, en su caso, el titular del Ejecutivo Federal.
- El artículo 89, fracción IX, otorga al titular del Ejecutivo Federal la facultad de designar (con ratificación del Senado), al Procurador General de la República.
- El artículo 93 dispone en su segundo párrafo que las Cámaras (De Diputados o Senadores) podrán citar, entre otros funcionarios, al Procurador General de la República, a efecto de que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.
- El artículo 105 (en relación con el tercer párrafo del artículo 102 apartado "A", ordena la intervención personal del Procurador General de la República, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que prevé este numeral.
- El artículo 107, fracción XV, dispone que el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designaré, será parte en todos los juicios de Amparo, pero también podrá abstenerse de intervenir en dichos

juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. En opinión de diversos autores, esta es la función de mayor trascendencia del Procurador General de la República.

- Finalmente el artículo 110 señala que el Procurador General de la República, entre otros funcionarios, podrá ser sujeto de juicio político.

1.3. ÁMBITO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ANTERIOR A LA REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1994.

Previamente al análisis y estudio del ámbito de la PGR ante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante, LOAPF), anterior a la reforma del 28 de diciembre de 1994, revisaremos aunque de manera breve, el concepto de Administración Pública.

George Langrod nos proporciona el concepto de Administración en su acepción general, haciendo referencia a cualquier actividad privada o pública: "es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas". 10

Administrador proviene del vocablo latino *administrator*, compuesto de *ad*, *manus* y *tratum* que se refieren al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio. Es decir, es la persona que administra. Administración implica gestión, servicio y pública apunta la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común del pueblo.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, la voz administración Pública alude generalmente, "a aquella parte del poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función Administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad". 11

10. Citado por Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo. Tomo I. 15a. edición. Ed. Porrúa México, 1992 p 70

11. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. P.107

Por su parte, la prestigiada enciclopedia Jurídica Omeba, nos indica que "doctrinal y objetivamente, la expresión Administración Pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador." 12

Para A. Molitor, de acuerdo con Gabino Fraga, la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión." 13

Finalmente para Acosta Romero, la Administración Pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los cuatro poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos." 14

En congruencia con los conceptos y definiciones de referencia, Serra Rojas, citando a Adelfer y Cuesta, menciona como elementos de la Administración Pública: "1. Consiste en un complejo orgánico y en una serie de entes públicos menores encuadrados en el poder ejecutivo; 2. Dichos órganos y entes realizan funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Estas funciones constituyen la Administración Pública en sentido objetivo; 3. A contrario sensu, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por el poder legislativo o el poder judicial; 4. Dentro del poder ejecutivo se comprende también el gobierno, por lo que

12 Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires 1960. p. 469

13 Fraga Gabino. Derecho Administrativo 33a. edición. Ed. Porrúa México, 1994. p 11.

14 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11a. edición. Ed Porrúa.

no puede establecerse una igualdad entre aquél y la Administración Pública moderna, se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales. 15

La administración Pública, quizá como la parte más importante del aparato estatal, se rige por el principio del Estado de Derecho, por lo que se encuentra subordinada al mandato de norma jurídica. El fundamento constitucional de la Administración Pública Federal es el artículo 90 de nuestra Carta Magna, del que emana la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el artículo 90 de la Ley Fundamental se establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal en su operación."

La LOAPF fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976, entró en vigor el primer día de 1977 y abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1956. El articulado del ordenamiento jurídico en comento ha sido reformado, derogado y adicionado en diversas ocasiones, procurando con ello la adecuación constante de la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la dinámica realidad social.

El ámbito de la PGR ante la LOAPF hasta el día 27 de diciembre de 1994 era el siguiente:

15 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 73.

De conformidad con el artículo primero de la ley en estudio, la Administración Pública Federal presenta dos formas: Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la PGR integraban la Administración Pública centralizada.

La palabra centralización proviene de centro o cabeza de sector, en este caso el Ejecutivo Federal es quien dirige esta administración centralizada y desde luego intervendrá en la organización de las paraestatales.

Jorge Olivera Toro ha definido a la Centralización como "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores". 16

Asimismo, Acosta Romero nos dice que: "... la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." 17

Bajo este tenor, el anterior artículo cuarto de la LOAPF señalaba: "El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley."

Y esta importante función de consejería jurídica despertó y despierta importantes debates sobre la conveniencia que tan delicada actividad esté a cargo de la PGR,

16. Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5a. edición. Ed. Porrúa. México. 1968. p. 285.

17. Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 69.

sobresaliendo el celebre debate de 1932 entre el entonces Procurador General de la República, Emilio Portes Gil y el reconocido jurista Luis Cabrera y del cual nos ocuparemos en el apartado tercero del último capítulo de esta tesis.

1.4. LA REFORMA DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1994 A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El día 28 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la LOAPF destacando para los efectos de este trabajo, los preceptos legales que a continuación se indican:

- a) El artículo primero, segundo párrafo fue reformado para quedar como sigue: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos integran la Administración Pública Centralizada."

Como resultado de la citada reforma, en el estricto derecho, debemos entender que a partir del 28 de diciembre de 1994, la PGR dejó de formar parte de la Administración Pública Centralizada. Sin embargo, esta situación solamente ha provocado confusión para determinar la cabal ubicación de la PGR dentro del poder Ejecutivo, premisa que pretenderemos dilucidar a lo largo de esta tesis.

- b) El artículo cuarto fue derogado. Dicha derogación significa el fin de tan importante función asignada a la PGR: Consejero Jurídico de Gobierno Federal, situación que igualmente sigue presentando polémica. Por nuestra parte, en el último capítulo de este trabajo, asentaremos nuestros puntos de vista y convicciones jurídicas sobre el particular.
- c) El artículo 31, que establece la competencia administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue reformado en su fracción XXIV, para quedar como sigue: "Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal".

Esta reforma tiene relación con la efectuada al artículo 37 (competencia administrativa de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), en su fracción XVII, para quedar como sigue: "Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos."

Y en congruencia con las referidas reformas a las facultades y atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el artículo quinto transitorio del decreto del 28 de diciembre de 1994 establecía: "Para efectos presupuestales y administrativos, respecto de la Procuraduría General de la República, las reformas al segundo párrafo del artículo primero y la derogación del artículo cuarto de esta ley, iniciarán su vigencia a partir de las consecuentes modificaciones a las disposiciones legales vigentes."

Las reformas transcritas y el precitado artículo quinto transitorio crean confusión porque no precisan, reiteramos, la ubicación exacta de la PGR dentro del Poder Ejecutivo y la certeza de sus funciones constitucionales y reglamentarias para estar en posibilidad de cumplir con sus altas y delicadas tareas.

Por ejemplo de acuerdo con la letra de los artículos segundo y tercero de la LOAPF, por "dependencias" entendemos a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y ahora también a la Consejería Jurídica de conformidad con las reformas a la propia LOAPF, de fecha 15 de mayo de 1996, dando vida a la figura de la Consejería Jurídica de la Administración Pública Centralizada. Por "entidades" entendemos a los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianza y fideicomisos. Por lo anteriormente expuesto se acrecienta

nuestra inquietud: ¿Qué naturaleza jurídica tiene la Procuraduría General de la República?

CAPITULO

II

CAPITULO II

ANÁLISIS A LA LEY ORGÁNICA VIGENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1. CONCEPTO JURÍDICO DE LEY

La palabra ley proviene de la voz latina *lex* que deriva del vocablo *legere*, que significa "que se lee". Algunos autores mencionan que *lex* viene de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes. 18

En nuestra opinión, el concepto jurídico de ley más completo, es el expuesto por Ignacio Burgoa, a saber: "Es un acto de imperio de Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean". 19

El concepto aludido nos motiva las siguientes consideraciones y puntos de vista:

- a) Se trata de un acto de imperio del Estado porque la ley emana de un acto público, a través de la función legislativa, con el objeto de alcanzar una adecuada distribución del Bien Común, el que en palabras de Pérez Porrúa, "ha de ser bien, y ha de ser común. Que sea bien quiere decir que de satisfacción a las necesidades del hombre en su entera naturaleza espiritual, moral y corporal, proporcionándole la paz, la virtud, la cultura y las cosas necesarias para el desenvolvimiento de su existencia; que sea

18. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. T II. p. 1963

19. Burgos Onhweis, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 5a edición. De Porrúa. México, 1954. p. 181.

común ha de entenderse en el sentido de que el esfuerzo y el disfrute de estos bienes han de compartirse en la proporción de la justicia". 20

En relación con lo aquí expuesto, Mario de la Cueva, al explicar de manera magistral el ideal de gobierno de Platón, autor de la República y las leyes entre algunas de sus principales obras, nos expone al mismo tiempo la importancia y la trascendencia de la ley en el devenir histórico de la organización política suprema, es decir, el Estado: "Es claro que si hubiera en algún caso un hombre que naciere por decreto divino con capacidad suficiente para el desempeño del gobierno, no tendría para nada necesidad de leyes que le rigieren; porque no hay ley ni ordenación alguna superior al conocimiento, ni es lícito que la inteligencia sea súbdita o esclava de nadie, sino que ha de ser señora de todo si es verdadera inteligencia y realmente libre por naturaleza. Pero lo que ocurre es que tal cosa no se da absolutamente en ninguna parte sino en proporción pequeña, por ello se ha de escoger el otro término, la ordenación y la ley que miran las cosas en general..." 21

b) Las características esenciales de la ley son la abstracción, la imperatividad y la generalidad; veamos:

La abstracción, se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno por razón de sexo, raza o condición económica.

La imperatividad, alude a la fuerza o poder del órgano estatal competente para hacer cumplir la ley, aún en contra de la voluntad del sujeto obligado.

20 Pérez Porrúa Francisco Teoría General del Estado. 5ª edición Ed. Porrúa, México 1969 p 212

21. De la Cueva, Mario. La idea del Estado 3ª edición UNAM México 1985 p 24

La generalidad hace referencia a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto pasivo a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. Las normas individualizadas, como son las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas, y en consecuencia, no son leyes.

Finalmente, consideramos conveniente recordar el concepto más aceptado de **supuesto jurídico**: "es la hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por las normas" 22. La anterior definición revela el carácter necesario del nexo entre la realización de la hipótesis y los deberes y derechos que el precepto legal respectivamente impone y otorga; las consecuencias a que da origen la procuración del supuesto pueden consistir en el nacimiento, la transmisión, la modificación o la extinción de facultades y obligaciones.

- c) La ley es la expresión máxima del Derecho y entraña normas jurídicas que se extienden a todos aquellos casos, sin demarcación que prevean. Recordemos que las normas jurídicas son aquellas que imponen deberes o confieren derechos.

- d) Los autores coinciden en que la ley es la fuente formal por excelencia del Derecho, por lo que estimamos conveniente repasar brevemente el proceso de creación de la ley, esto es:

Las etapas del proceso legislativo son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

22 García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 172.

Iniciativa. De conformidad con el artículo 71 de nuestra Carta Magna, tienen derecho para someter al Poder Legislativo proyectos o iniciativas de ley: El Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal o por las Legislaturas de los Estados, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados y senadores se sujetarán a lo dispuesto por el Reglamento de Debates correspondiente.

Discusión. Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, partiendo del dictamen que presente la comisión correspondiente, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. La formación de las leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados. A la cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

Aprobación. Es el acto por el cual las cámaras a través de votación aceptan un proyecto de ley; la aprobación puede ser total o parcial.

Publicación. Es el acto por el cual la ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación.

Iniciación de la vigencia. Es el momento exacto a partir del cual adquiere carácter obligatorio de ley. La fórmula correspondiente para saber el momento de iniciación de la vigencia de una nueva ley, la establecen los artículos transitorios de la ley de que se trate y de donde se desprenderá si la iniciación de la vigencia comienza a partir del día, mes o año siguiente de su publicación, por ejemplo.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la ley entra en vigor, recibe el nombre de *vacatio legis*, y se procura siempre que dicho lapso de tiempo sea suficiente para que los destinatarios de la ley estén en condiciones de conocerla y cumplirla.

- e) De acuerdo con lo expuesto en el inciso inmediato anterior, se desprende que la función exclusiva de crear leyes pertenece al Poder Legislativo, sin embargo, la Norma Fundamental establece sendas excepciones de acuerdo a los llamados Decreto-ley y Decreto-Delegado como veremos más adelante.

Previamente consideramos importante hacer alusión a la primera parte del artículo 70 constitucional, que establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. La más importante diferencia que se puede establecer entre ley y decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una jerarquía, ya que el decreto está supeditado a la ley.

A mayor abundamiento, atendiendo a su esencia, podemos afirmar que el decreto es un acto administrativo y la ley es legislativo sin importar que órgano lo emite. Así tenemos como ejemplos de decretos del Poder Legislativo, la aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada y la autorización de salir al extranjero al Presidente de la República, entre otros.

En virtud de lo anterior, la doctrina se ocupa de la distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material. La primera atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que le hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación.

Podemos concluir que sólo es ley en sentido formal aquella que, independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado; mientras que la ley en sentido

material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expida ni su modo de creación.

Y sobre el particular, nos parece muy acertado el punto de vista de González Uribe, quien señala: "la función legislativa es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen al país. Su misión es crear el derecho positivo y cuidar - mediante las necesarias modificaciones - de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población. Se dice que esta función es materialmente legislativa cuando lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto es, normas que establecen situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la población o para sectores considerables de ella." 23

Efectivamente, una actividad materialmente legislativa y constante redundará necesariamente en crear fuentes jurídicas dinámicas y actuales, es decir, el Derecho estará siempre adelante de los hechos y actos de las personas, no detrás de una acelerada y caprichosa realidad. Recordemos por ejemplo las reformas *ex post facto* en 1982, a efecto de establecer un soporte constitucional a la tristemente celebre Nacionalización Bancaria decretada por José López Portillo.

Pero desafortunadamente, las anteriores y actuales legislaturas no han llevado a cabo la función primera de su razón de ser, esto es, el ejercicio de sus facultades y atribuciones materialmente legislativas a través de la creación de leyes que conformen un derecho positivo eficaz y eficiente.

La realidad de nuestro sistema jurídico-político nos indica que hasta hace aproximadamente 18 años, prácticamente el 98 por ciento de las iniciativas de ley eran a cargo del Poder Ejecutivo, mismas que desde luego eran aprobadas por ambas cámaras (Diputados

y Senadores) en virtud de la mayoría priista en su integración. Como resultado de una mayor presencia en las últimas legislaturas de partidos de oposición, esta tendencia, ciertamente ha mostrado cambios, aunque los resultados no sean óptimos.

Al respecto, un importante estudio de la cámara de diputados de la LV Legislatura nos revela que: "La principal actividad del Congreso, está en su facultad legislativa. Una revisión de la procedencia de las iniciativas presentadas de 1982 a 1991 muestra que el Congreso y, en particular los diputados, propusieron más leyes que el Ejecutivo. En la LII legislatura, de 316 iniciativas, el jefe del Ejecutivo envió el 38.6 por ciento, mientras que la cámara de diputados presentó el 40.5 por ciento; en la LIII la proporción aumenta a favor de los diputados que promovieron el 59.4 por ciento de las iniciativas, frente al 27 por ciento del Ejecutivo. En la legislatura LIV el porcentaje mantiene su crecimiento para los diputados, que en esta oportunidad enviaron el 71.2 por ciento del total en tanto que el Ejecutivo descendió hasta el 22.1 por ciento". 24

Y agrega el referido estudio: " El avance no fructífero, como lo muestra el que del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo solamente el 2.8 por ciento en promedio no fueron aprobadas, mientras que el 88 por ciento de las enviadas por los diputados fueron rechazadas... los datos revelan claramente que el Congreso asuma cada vez más sus atribuciones, pues si el partido oficial pierde la mayoría necesaria para modificar la Constitución, estará obligado a negociar el apoyo de otras fuerzas políticas y, en consecuencia, tendrá que aceptar puntos de vista que en otras condiciones no atendería". 25

Las razones de la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo han sido puntualmente anotadas por Jorge Carpizo y aun son vigentes años después:

24 El Congreso Mexicano. Coordinador: Gil Vitegas, Francisco. Investigadores: Fernando Escalante, Carlos Sirvent, Dvoretz de Lima, Cristina Gil, Arturo Alvarado y Rogelio Hernández. 1a. edición. De. Instituto de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados, LV. Legislatura, México, 1994. p. 200.

25 *Ibidem*. p. 201.

"a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea; b) Si se rebelan, lo más probable, es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos de la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial; c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político; y e) la aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo". 28

Los argumentos del actual embajador por nuestro país en Francia son contundentes y se agregan a esta observancia que nos permitimos señalar: El artículo 80 de nuestra Carta Magna se refiere al "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión". No han faltado quienes vean en el adjetivo "supremo", el reconocimiento por parte del Constituyente de la Supremacía del Ejecutivo sobre los otros dos poderes. No se trata, según su parecer, de un predominio gubernativo, que como tal es característico del sistema presidencial, sino de una verdadera supremacía jerárquica, es decir, jurídica.

A nuestro parecer, debemos reconocer que el empleo del adjetivo "supremo", inserto en el contexto del artículo 80, es equívoco. Es necesario, consecuentemente, entender dicho artículo a la luz del numeral 49 de la propia constitución, que dispone que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial". Por lo tanto, no se puede hablar de la supremacía jerárquica del ejecutivo. Se trata entonces, no de un poder soberano distinto a los dos, sino de un mismo y único poder (repetimos, el Supremo Poder de la Federación) que se divide en tres para lograr un equilibrio en el ejercicio de sus funciones.

Ejemplos recientes de la preponderancia del Poder Ejecutivo son: la imposición del programa "**Hoy no Circula**", reprivatizaciones de bancos y empresas paraestatales a través de procedimientos alejados del estricto derecho; declaración de quiebra de Ruta 100; aumento del diez al quince por ciento en la tasa del impuesto al valor agregado, entre otros.

Por todo lo anteriormente expuesto es propuesto de este trabajo, la redefinición de las funciones de los poderes Legislativo y Judicial, con el objeto de establecer en ellos una real autonomía, que a su vez construya un auténtico equilibrio entre ellos. Estamos convencidos que las relaciones entre los citados poderes deben ser complementarias y no antagónicas 27.

Para lograr lo anterior, no debemos olvidar que la norma constitucional obsequia igual jerarquía a los Poderes de la Unión, con facultades expresas y limitadas. Lo que en realidad sucede es que el Ejecutivo si ejerce todas sus atribuciones (y en algunas obras no precisamente propias) y el Legislativo, por su parte, no hace valer con estricto vigor las facultades que le confiere la Ley Fundamental.

Para finalizar el presente inciso, haremos referencia a los llamados Decreto Ley y Decreto Delegado, siguiendo a Sergio F. de la Garza. 28

Decreto-Ley. Se presenta cuando la Constitución autoriza directamente al Poder Ejecutivo para expedir leyes sin necesidad de una delegación del Congreso, el caso concreto de este tipo de decreto-ley lo previene la fracción XVI del artículo 73, que alude a las disposiciones generales que puede expedir el Consejo de Salubridad General, el cual es presidido por el titular del Ejecutivo Federal, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país.

27 Nota: Recordemos que uno de las cuestiones más importantes a resolver en esta tesis, es precisamente, si es correcta o no la ubicación constitucional y orgánica de la PGR, dentro del Poder Ejecutivo Federal.
28. Garza, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano. 14a. edición, Ed. Porrúa, México, 1994, p.p. 42 y 43

Decreto-Delegado. Se presenta cuando el Congreso de la Unión, por mandato constitucional transmite al Ejecutivo facultades legislativas.

Un primer ejemplo de decreto-delegado lo previene el artículo 29 constitucional, según el cual, al suspenderse las garantías individuales con motivo de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Congreso concede las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Pues bien, dentro de esas autorizaciones se encuentra la de legislar en uso de esas "facultades extraordinarias" delegadas por el Congreso, las cuales por su propia naturaleza tienen carácter de Transitorias.

El segundo ejemplo de decreto-delegado lo señala el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, por virtud del cual el Ejecutivo puede ser facultado para aumentar, disminuir o suprimir las tasas de las tarifas de exportaciones e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país o la estabilidad de la producción nacional.

- f) Como último punto del presente apartado, deseamos ponderar algunos preceptos constitucionales que hacen referencias especiales respecto a la Ley, esto es:
- **Artículo cuarto.** Establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley.
 - **Artículo trece.** Señala que nadie puede ser juzgado por las leyes privativas.
 - **Artículo catorce.** Consagra importantes prerrogativas: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y la garantía de exacta aplicación de la ley.
 - **Artículo treinta y uno.** Consagra la máxima de que no hay contribución sin ley.

- **Artículo ciento treinta y tres.** Indica que la Constitución Política, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema del país.

2.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha seis de diciembre de 1995, Juan Burgos Pinto, en su carácter de Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por instrucciones del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, la iniciativa de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En la respectiva exposición de motivos, destacan para el objetivo de este trabajo, los siguientes razonamientos:

"De siempre, ha sido reclamo de los mexicanos la protección del Estado frente al crimen o a la violencia y aspiran a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

La transformación de nuestro sistema de justicia sólo tendrá solidez, legitimidad y viabilidad si es realizada a partir de la constitución del reforzamiento de las leyes".

La iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se presentaba como el instrumento para adecuar la organización y el funcionamiento de ese importante órgano del Poder Ejecutivo Federal a la nueva normatividad constitucional en materia de justicia y de seguridad pública.

En la iniciativa se detallan y se hacen explícitas cada una de las atribuciones que la carta fundamental asigna a la PGR, buscando encontrar su debido acotamiento y delimitación.

En el marco de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994, la iniciativa suprime del ámbito competencial del procurador, la función de consejero jurídico del gobierno, lo que contribuye a robustecer su autonomía técnica y a eliminar la posibilidad de contradicción de intereses, tomando en consideración su carácter de representante social. La consejería jurídica del gobierno había sido criticada

ampliamente por la doctrina; contraponía al interés de la sociedad el interés de la consejería y de la representación en juicio del Poder Ejecutivo Federal.

La iniciativa "reafirma" la categoría de la PGR como órgano del Poder Ejecutivo Federal, integrado por la institución del Ministerio Público de la Federación, presidido por el Procurador General de la República.

La iniciativa pretende que el Procurador General de la República lleve a cabo sus tareas con absoluta libertad, sin más límites que la ley, sin reparar en presiones de ninguna índole. Su único objetivo es buscar la verdad y lograr la justicia, cumpliendo estrictamente con la Constitución y las leyes.

En tal sentido, la iniciativa propone reglamentar con claridad y precisión las atribuciones de la PGR como representante de la Federación en los negocios que ésta sea parte o tenga interés jurídico, así como las atribuciones que reclaman la intervención personal del Procurador.

En lo que respecta a las bases de organización de la PGR, se reafirma que al Ministerio Público queda subordinada la Policía Judicial Federal y por tanto, jerárquicamente está bajo su autoridad y mando inmediato.

La iniciativa pone especial atención a la administración meticulosa de los bienes asegurados por la PGR hasta la tramitación de su destino final, conforme a la resolución ministerial o judicial correspondiente. La transparencia en el control de estos bienes a partir del registro expedido de las actas de aseguramiento, la clasificación definitiva de los bienes asegurados, la asignación de depositarios, devolución, subastas públicas y la destrucción en su caso de los mencionados bienes, las acciones de la institución, permitirán la implementación de una procuración expedita de la justicia.

Como importante novedad, la iniciativa propone con precisión el procedimiento que deberá seguirse ante la posible presentación de una denuncia en contra del Procurador General de la República por la comisión de un delito.

Otro aspecto importante de la iniciativa, es lo relativo a la implantación del servicio civil de carrera de la PGR, sobre la base del carácter obligatorio y permanente de la formación y la capacitación del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y los servidores periciales criminalísticos. Ahora, el ingreso a la PGR siempre será mediante examen de oposición. Por otra parte, el servicio civil de carrera se regirá por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, legalidad y honradez.

En términos generales el proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tuvo como principal propósito sentar los fundamentos legales para la reordenación de la PGR, con la finalidad superior de convertirla en un órgano digno y ejemplar en la procuración de justicia, para restaurar así la credibilidad y la confiabilidad que la ciudadanía desea y merece tener en esa institución.

Recibida la iniciativa presidencial, de inmediato fue turnada a la comisión de justicia, la que presentó su dictamen en asamblea del día dos de abril de 1996, con modificaciones importantes. Por ejemplo, la iniciativa original constaba de 32 artículos y el proyecto final presentaba un articulado conformado por 66 preceptos, por lo que podemos decir que felizmente, la cámara de origen tuvo una destacada y activa participación en la elaboración definitiva del proyecto de ley que nos ocupa.

Desahogadas las etapas de creación de la ley, incluyendo interesantes debates el día 10 de Mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Finalmente, es necesario apuntar que cinco meses después, exactamente el 17 de Octubre de 1996, como consecuencia de la Reforma al Artículo 16 constitucional, otorgando, bajo muy estrictos requisitos a la autoridad judicial a la facultad de autorizar la intervención de

las comunicaciones privadas de las personas dentro de una serie de medidas para combatir eficazmente a la delincuencia organizada; el ejecutivo federal presentó a la Cámara de Senadores proyecto de reformas a diversos ordenamientos, entre ellos la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, concretamente en su artículo 5o. transitorio.

La exposición de motivos del precitado proyecto de reformas, en su parte conducente establece la conveniencia de encargar la administración provisional de los bienes asegurados al Consejo Técnico presidido por el Procurador General de la República, hasta en tanto no se defina una legislación integral al respecto. La iniciativa proponía la inclusión de un representante de la Secretaría de Gobernación en el Consejo Técnico que tendría a su cargo la administración y manejo de bienes asegurados a narcotraficantes y a la delincuencia organizada.

La iniciativa de reforma consiste en una adición al artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha siete de noviembre de 1996.

2.3. ESTRUCTURA DE LA LEY

Por definición, "las leyes orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado". 29

En el caso de la PGR, hace 89 años se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación (16 de diciembre de 1908), por lo que se desprende que la evolución legislativa reguladora de la estructura y funcionamiento de la PGR ha sido dinámica y perfectible.

La estructura de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se fortaleció en el seno de la cámara de diputados, toda vez que "la iniciativa que envió el Presidente de la República constaba de 32 artículos y el proyecto que está en sus manos (de los diputados) presenta 66 artículos; de tres artículos transitorios que enviaba el Presidente de la República en la iniciativa hoy se cuenta con seis transitorios; se formularon 35 artículos nuevos que están contenidos en el proyecto, se realizaron 55 modificaciones, se realizaron igualmente 73 reubicaciones de los diferentes textos que aparecen en la iniciativa; se hicieron seis supresiones y, finalmente, de textos que contemplaba la iniciativa se han hecho 17 desagregados". 30

Los 66 artículos de la ley quedan comprendidos dentro de los siguientes capítulos:

29 Garza, Sergio Francisco de la. Op. cit. p. 40.

30 Documento Diario de Debates. Memoria. Dos de abril de 1996. Cámara de Diputados. p. 4.

CAPITULO	NOMBRE	ARTICULO
I	Atribuciones	1o. al 13
II	Bases de Organización	(14 al 55)
Sección Primera	De las Disposiciones Generales	14 al 31
Sección Segunda	Del Servicio Civil de Carrera	32 al 49
Sección Tercera	De las Responsabilidades Especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos.	50 al 55
III	Disposiciones Generales	56 al 66

Por último, la ley orgánica contiene seis artículos transitorios. El primero alude al inicio de vigencia de la ley, que comenzó al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El segundo transitorio aboga a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Diciembre de 1983. Y en una situación que crea incertidumbre jurídica, el mismo transitorio estipula que continuarán vigentes las normas expedidas con apoyo en la Ley que se aboga, cuando no se opongan a la ley nueva.

El tercero transitorio, el cual también es muy criticable y del cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo, señala que en tanto se expidiera el nuevo Reglamento de la nueva ley (situación que afortunadamente ya sucedió), se aplicaría el anterior Reglamento del siete de Octubre de 1993, desde luego, en todo aquello que no se oponga a las disposiciones de la nueva ley.

El cuarto transitorio versa sobre la consideración de que la PGR siga considerándose dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, para el efecto de las leyes de carácter administrativo que estaban vigentes hasta el 31 de Diciembre de 1994, por el cual la PGR ya no es considerada dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada ya

que son normas que hasta ese momento se le aplicaban y que por referirse a cuestiones de presupuesto, de contabilidad, de gasto público, de deuda, de obras, de adquisiciones, requieren seguirse aplicando a la misma Procuraduría. Sobre este precepto, nos ocuparemos de él ampliamente en el último capítulo de esta tesis.

El quinto transitorio ordena la creación inmediata de un consejo Técnico para la administración y manejo de los bienes asegurados, presidido por el Procurador General de la República y con la integración de dos subsecretarios, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el otro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Como ya vimos, en virtud de la reforma del siete de Noviembre de 1996, se agrega un representante de la Secretaría de Gobernación.

Finalmente, en el sexto transitorio se establecen las normas inherentes a la transición del personal del Ministro Público, policía Judicial y Peritos al Servicio Civil de Carrera, que en esta nueva ley adquiere el carácter de obligatorio.

2.4. PRINCIPAL CONTENIDO

En virtud de que en los diversos apartados del último capítulo de esta tesis estudiaremos con detenimiento las disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a efecto de efectuar un análisis comparativo con su antecesora, así como definir la constitución actual orgánica y de personal en la PGR, pretenderemos precisar su naturaleza jurídica, y finalmente estableceremos su ubicación y función en la Administración Pública y en el Estado Mexicano; en el presente espacio nos limitaremos a señalar el principal contenido del ordenamiento legal en estudio.

El objeto de la ley es organizar la PGR para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política, la propia ley orgánica y demás disposiciones aplicables (artículo primero).

Para una mayor claridad, se deja en forma expresa el artículo segundo para señalar las facultades del Ministerio Público y el artículo cuarto para asentar las facultades del Procurador General de la República.

Así, el Ministerio Público de la Federación actuará como parte y como intervisor en todos los negocios en que la Federación sea parte en los términos del apartado "A" del artículo 102 de la Constitución. Tiene su función fundamental de persecución del delito, participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, interviene en todos los juicios de amparo, de acuerdo con la fracción XV del artículo 107 de la Constitución; y se detallan en ese segundo todas las facultades del Ministerio Público de la Federación.

Por lo que hace al Procurador General de la República, se detalla su participación en materia de controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad, en materia de formular pedimentos de atracción para amparos en revisión y amparos directos e igualmente se señala lo relativo a su participación en el Consejo de Seguridad Pública

Nacional, y para concurrir a las conferencias de procuración de justicia que se derivan de las normas de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro punto relevante, es lo relacionado a las provisiones generales de comparecencia del Procurador General de la República ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, cuando sea citado por discutirse una ley o asunto de la competencia de la institución o del propio titular de la misma.

El capítulo segundo de la ley se encarga del perfil y los contenidos mínimos y generales de la estructura básica de la PGR. Así, el artículo 14 se estructura básicamente con varios párrafos, el primero de los cuales viene a establecer los conocidos principios de unidad, actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público de la Federación.

En el tercero y en el cuarto párrafos, se establece lo relativo a la creación a nivel de ley, de las fiscalías especiales y de las unidades especializadas del Ministerio Público de la Federación, dejando a las primeras la persecución de los delitos específicos que por su interés y trascendencia así amerite por previsión reglamentaria o acuerdo del Procurador, en tanto que las unidades especializadas quedan reservadas para su actuación en todo el territorio nacional a efecto de la persecución por géneros de delitos que se establezcan tanto en el Código Penal, como en otras leyes de carácter Federal.

Y finalmente, el último párrafo de este importante artículo 14, se refiere a que la PGR cuente con las unidades administrativas necesarias para llevar a cabo la administración y en su caso aplicación de los fondos de los bienes asegurados.

Otro punto que nos parece relevante es el relativo al sistema de desconcentración funcional, fundado en un sistema de desconcentración de facultades para que las instancias de zona y de Entidades Federativas, puedan actuar en materia de averiguación previa, control de procesos, política criminal, e inclusive de proposición del no ejercicio de la acción penal correspondiente.

Otra parte importante de la Ley es el novedoso servicio civil de carrera. Se establecen requisitos estrictos para ingresar como agente del Ministerio Público, como agente de la Policía Judicial o como Perito. Igualmente será requisito indispensable que todos pasen por un concurso de ingreso.

La sección tercera tiene por objeto establecer responsabilidades específicas de agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos. De esta manera, habrá fundamentalmente dos vías de responsabilidades para este tipo de personal: una constituida por la Ley en comento y otra por aplicación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo se establecen los órganos de sanción que podrán imponerse.

Se establece igualmente un procedimiento que respetando la garantía de audiencia, prevea incluso que en vía de recurso de rectificación se pueda acudir ante el Consejo de Profesionalización.

Finalmente, para efectos del título cuarto de la Constitución General de la República, los servidores públicos de la PGR se entenderán como integrantes de la administración pública centralizada.

CAPITULO

III

CAPITULO III

ANÁLISIS AL REGLAMENTO VIGENTE DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

3.1. CONCEPTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE REGLAMENTO

Reglamento proviene de reglar, palabra que deriva del latín **regulare**. Reconocidos autores han proporcionado diversas definiciones de Reglamento Administrativo, destacando en nuestra opinión, las que a continuación se indican:

Acosta Romero. "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa". 31

Gabino Fraga. "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter absoluto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". 32

González Oropeza. "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa". 33

31 Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p.766

32 Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 104

33 En Diccionario Jurídico Mexicano. Op.

Serra Rojas. “Es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas sin distinción, que se encuentren en el caso de la misma”. 34

Galindo Garfias. “En los reglamentos administrativos, el Presidente de la República dicta en forma general y abstracta, las reglas generales conforme a las cuales se ha de llevar a cabo la aplicación de la ley a la que se refiere el reglamento”. 35

De las definiciones precitadas podemos concluir importantes puntos como los que a continuación se indican:

- a) El reglamento es un acto unilateral, ya que surge de la sola voluntad del poder público, sin requerir para su creación de la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido, en virtud de la facultad expresa que le otorga la Constitución o la ley.
- b) El objeto del Reglamento es la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.
- c) Por jerarquía existente en el orden jurídico, el Reglamento Administrativo está supeditado a la existencia previa de una ley. No obstante lo anterior, la Constitución Política prevé dos casos en los cuales confiere facultades legislativas a través de un reglamento al Presidente de la República, veamos:
 - El artículo 21 establece que compete a un Reglamento la determinación de ilícitos o infracciones en el orden gubernativo y de policía, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

34 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 318

35 Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. 11a. edición. Ed. Porrúa. México, 1991. p. 127.

- El artículo 27 en su párrafo quinto, establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público.

- d) Los reglamentos constituyen normas jurídicas generales, lo que los diferencia de los actos de Administración, que producen efectos concretos o individuales.

- e) El Reglamento es un acto formalmente administrativo en virtud del órgano que lo promulga.

- f) El Reglamento es un acto materialmente legislativo, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

- g) Las semejanzas entre Ley y Reglamento Administrativo son:
 - El reglamento participa de los atributos de la Ley, en cuanto a su naturaleza impersonal, general y abstracta.
 - La Ley y el Reglamento requieren para su correcta validez, de su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- h) Las diferencias entre Ley y Reglamento Administrativo son:
 - El reglamento emana del Poder Ejecutivo y la Ley del Poder Legislativo.
 - El proceso de creación del Reglamento es más sencillo que el de la Ley, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez del mismo es el refrendo ministerial a que se refiere en su artículo 92, que a la letra menciona: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

El principio de fuerza o primacía de la Ley. El Reglamento está subordinado a la Ley. Sobre el particular, Castellanos Coutiño señala: "La Ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior, mientras que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley". 36

Por lo anterior, se considera que no puede haber Reglamento sin Ley (salvo las excepciones apuntadas en el inciso C), aunque esta última, sí puede existir, aunque no se le reglamente. Asimismo, la abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los Reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la Ley posterior, se dé vigencia (algo que por cierto, resulta muy criticable) a los Reglamentos de la anterior.

El principio de reserva de la Ley, el cual es explicado en forma magistral por Gabino Fraga en estos términos: "consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo". 37

Ahora bien, el fundamento constitucional del Reglamento Administrativo, lo encontramos en el siguiente precepto:

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".**

36 Citado por Diógena Tero, Jorge, Op. Cit. p. 133.
37 Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 107.

Sobre el particular, los autores y tratadistas del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, coinciden en que la redacción de la fracción en cita no establece en forma expresa la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo Federal.³⁸

Efectivamente, dentro de los antecedentes constitucionales del artículo 89, el más acertado y preciso fue el artículo 87 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, al señalar en la fracción IV del referido numeral que:

Artículo 87. "Corresponde al Presidente de la República:

IV. Expedir órdenes y girar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas".³⁹

Dentro de nuestro Derecho Positivo debemos examinar la facultad reglamentaria del Presidente de la República a la luz de la última parte de la fracción I del artículo 89 constitucional, que señala como facultad del titular del Ejecutivo Federal la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo, "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Y en concordancia con el artículo 92 de la propia Carta Magna que establece la figura del referendo por parte del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, tratándose de Reglamentos Administrativos.

Al respecto, Gabino Fraga señala: "El sentido gramatical de la palabra "prever" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes. Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados.

³⁸ Entre otros: Felipe Tená Ramírez, Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga y Jorge Olvera Toro.
³⁹ Olvera Toro, Jorge. Op. Cit. p. 135

Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial. En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley” 40.

Por su parte, Tena Ramírez no concuerda con la interpretación gramatical dada por Gabino Fraga, argumentando que en el texto constitucional no se usa el infinitivo del verbo “proveer”. Sino el gerundio “proveyendo”, ahora bien, el gerundio carece de autonomía en nuestro idioma, pues hace referencia siempre a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia, por lo que considera que se empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo. No obstante su observación, Tena Ramírez concluye: “La importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de considerarla en un régimen constitucional ya no se discute”. 41

Nosotros coincidimos con Serra Rojas, quien estima que “no se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria, pues el extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos”. 42

Para concluir el presente apartado, a continuación transcribimos las siguientes tesis con sus respectivos precedentes, y ejecutorias de Jurisprudencia, por considerar que su contenido es completamente ilustrativo del tema que nos ocupa:

- 1) REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS NATURALEZA QUE DEBEN TENER.** Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar la ley que se trata de reglamentar, y las reglamentaciones que se hagan de una disposición legal, en manera alguna pueden apartarse de su texto, espíritu y finalidad.

40 Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 110.

41 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 24a edición. De Porrúa, México, 1990 p. 430.

42 Citado por Acosta Romero, Miguel Op. Cit. p. 774

Precedente:

Tomo LXIII, p. 1671. Amparo en revisión 4679/39, Sección 1a. Rico G. José María. 10. de Noviembre de 1939. Unanimidad de 5 votos.

SJF, 5a. época, tomo LXII, p. 1671.

2) REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS, SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I,

de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Precedentes:

Séptima Época, Tercera Parte:

Vol. 51, p. 81. Amparo en revisión 1409/792. Creaciones Raklin, S.A. 22 de Marzo de 1973.

5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Vol. 52, p. 78. Amparo en revisión 1137/72. Manuel Álvarez Fernández. 25 de Abril de 1973.

5 votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Vol. 53, p. 27. Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. 3 de Mayo de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Vol. 55, p. 39. Amparo en revisión 1346/72. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 9 de Julio de 1973. 5 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. SJF, Apéndice 1985, 3a. parte, tesis 404, p. 709.

3) REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I. del artículo 89 constitucional, sino que se confirma expresamente al contenido de la fracción VII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, comparten además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que estas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla, luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que

busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

Precedentes:

Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S.A., 2 de Agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S.A. de C.V. 4 de Abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucia Piña Hernández.

Amparo directo 793/89. Méx.-Bestos, S.A. 7 de Junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S.A. 7 de Junio de 1989. Unanimidad de votos Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 1733/90. Decoraciones Barcel, S.A. de C.V. 22 de Agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

NOTA: Aparece publicada en la Gaceta 37, Enero de 1991, p. 87.

SJF, 8a. época, tomo VII, tesis I, 3o. A.J./24, p. 83

3.2. ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (en adelante, el Reglamento) se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de Agosto de 1996, entró en vigor el día siguiente y abrogó a su similar del ocho de Octubre de 1993, con excepción de sus artículos cinco bis, referente a la Subprocuraduría Especial para los casos Colosio Murrieta, Posadas Ocampo y Ruiz Massieu, misma que seguirá en sus funciones hasta en tanto sean terminados los asuntos a su cargo, y los artículos primero, quinto, 14, 16 y 17, en lo relativo a las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, Direcciones Generales de Averiguaciones Previas de Control de Procesos y la Jurídica, que seguirán en vigor hasta el 31 de Diciembre de 1997.

Asimismo en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Abril de 1997, se publicó un "decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República".

La reforma de referencia consistió en adicionar a las unidades administrativas y órganos de la PGR, la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Contra la Salud y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada y suprimir al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, estableciendo en el propio Reglamento las características, atribuciones y facultades de la nueva unidad y fiscalía especial.

La implementación de estas nuevas áreas en la estructura y organización operativa de la PGR se presentan poco tiempo después del sonado caso de corrupción por parte del General Jesús Gutiérrez Rebollo, quien fungía como comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y actualmente se encuentra preso en Almoloya de Juárez por sus presuntos nexos con el narcotráfico.

A la fecha, esta reforma continua creando fuerte polémica y protesta, en virtud del artículo quinto transitorio del Decreto de reformas, que señala: "Los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y los Peritos, así como todo el personal

que ingrese a la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos contra la Salud y a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada deberán presentar y aprobar, previamente las evaluaciones a que se refieren los artículos 11bis-1 y 11bis-2 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los artículos 11bis-1 y 11bis-2 se refieren a las evaluaciones periódicas siguientes: médica y de aptitudes físicas; toxicológica; psicológica; del entorno social y situación patrimonial; poligráfica y las demás que establezca el Procurador. La no aprobación de cualquiera de las evaluaciones antes mencionadas por parte del personal, implicará que dejarán de prestar sus servicios en la PGR.

La aplicación del artículo quinto transitorio ha provocado la inconformidad del numeroso personal que se encontraba adscrito al extinto Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, alegando que la implementación de las evaluaciones antes referidas, solamente era un pretexto para privarles de su fuente de ingreso.

En nuestro particular punto de vista, el personal que se dice afectado solamente emite opiniones a priori y nos recuerda los tristes casos de numerosos jueces de primera instancia que ante las reformas al Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal, optaron por renunciar a sus cargos, "indignados" por la posibilidad de presentar exámenes de oposición.

Consideramos que la vocación, talento, esfuerzo y probidad de todo servidor público, deben constituirse en los atributos que les permitan desempeñar con éxito todas las evaluaciones que se les impongan, lo cual en consecuencia lógica, se traducirá en un prospero desarrollo personal y profesional.

Estamos de acuerdo en que estas nuevas disposiciones legales rompen con todos los esquemas de selección de recursos humanos, pero son necesarios porque en una institución con las delicadísimas tareas y responsabilidades de la PGR requiere de los servidores públicos más calificados; desde luego que nuestra opinión no va en contra de los derechos

laborales del personal que se dice afectado, además de que nuestra Constitución los garantiza plenamente.

El Reglamento consta de 56 artículos divididos en once capítulos que son:

PRIMERO. De la Organización de la Procuraduría (1o. al 7)

SEGUNDO. Del Titular de la Procuraduría. (8 y 9)

TERCERO. Facultades Genéricas de las Unidades Administrativas (10)

CUARTO. De los Subprocuradores (11 al 13)

QUINTO. Del Oficial Mayor (14 y 15)

SEXTO. De las Unidades de Control y Vigilancia (16 al 19)

SEXTO BIS. De la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (19 Bis)

SÉPTIMO. De las Direcciones Generales (20 al 44)

OCTAVO. De los Órganos Desconcentrados. De las Delegaciones. Del Instituto de Capacitación. De las Agregadurías. (45 al 50)

NOVENO. De los Consejos (51 al 55)

DÉCIMO. De la suplencia de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República (56)

Finalmente, el Reglamento consta de ocho artículos transitorios que se refieren al inicio de su vigencia, las normas que abrogan o derogan y disposiciones generales.

3.3. PRINCIPAL CONTENIDO

En primer lugar, debemos destacar el objeto del Reglamento, el que de acuerdo con su artículo primero, es "establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación".

Los órganos y unidades administrativas que integran la PGR, para el cumplimiento de sus tareas constitucionales son:

1. Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.
2. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
3. Subprocuraduría de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
4. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud.
5. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
6. Oficialía Mayor.
7. Visitaduría General.
8. Contraloría Interna.
9. Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.
10. Dirección General de Comunicación Social.
11. Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
12. Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.
13. Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.
14. Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.
15. Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

16. Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
17. Dirección General del Amparo.
18. Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.
19. Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.
20. Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
21. Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C".
22. Dirección General de Visitaduría.
23. Dirección General de Inspección Interna.
24. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
25. Dirección General de Recursos Humanos.
26. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
27. Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.
28. Dirección General de Servicios Aéreos.
29. Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
30. Dirección General de Auditoría.
31. Dirección General de Supervisión y Control.
32. Dirección General de Quejas y Denuncias.
33. Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.
34. Órganos Desconcentrados:
 - a) Delegaciones
 - b) Instituto de Capacitación
 - c) Agragadurías.

La estructura organizacional de la PGR se ha conformado al menos en el papel, sin escatimar esfuerzos ni recursos materiales y humanos. Dependerá de la diligencia de los responsables de las unidades y órganos mencionados que la PGR no se convierta en un elefante blanco ni de aeropuerto para "aviadores políticos". Reiteramos, los cimientos de toda institución descansan en la lealtad y eficiencia de sus recursos humanos.

Llama la atención que la Subprocuraduría Especial para los casos Colosio Mumeta, Posadas Ocampo y Ruiz Massieu no se mencionen expresamente y en cambio, se les de

soporte legalmente a través de los artículos transitorios. Consideramos que lo correcto es que el fundamento jurídico de dicha Subprocuraduría tenga lugar en el cuerpo del Reglamento y no en sus artículos transitorios.

El capítulo segundo del Reglamento adiciona algunas facultades personales e indelegables a cargo del Procurador, entre las que destacan:

- Aprobar el anteproyecto de Presupuesto de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría.

Al respecto, solamente apuntaremos que retomaremos estas dos facultades en el último capítulo de esta tesis, al examinar la ubicación y funciones de la PGR en la Administración Pública y en el Estado mexicano.

El capítulo tercero del Reglamento establece las facultades genéricas de las unidades y los órganos de la PGR a fin de ampliar las disposiciones de la Ley Orgánica.

El capítulo cuarto detalla, como es la función de los Reglamentos Administrativos, la estructura y funcionamiento de las Subprocuradurías, a fin de no duplicar atribuciones dentro de una adecuada distribución de competencias.

Los capítulos quinto y sexto, igualmente detallan y precisan los requisitos para ser Oficial Mayor, Visitador General y Contralor Interno; así como las funciones y facultades de estos funcionarios.

El capítulo sexto bis, vigente a partir del 30 de Abril último, contempla lo relativo a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada y su titular.

El capítulo séptimo esta enteramente dedicado a los titulares y facultades de las diversas Direcciones Generales que conforman parte fundamental del organigrama de la PGR.

El capítulo octavo se refiere a los órganos Desconcentrados de la PGR y que son las Delegaciones, el Instituto de Capacitación y las Agregadurías. Más adelante, en el último apartado de este trabajo retomaremos el tema de los Órganos Desconcertados.

El capítulo noveno detalla lo concerniente a los Consejos: General de Profesiones del Ministerio Público de la Federación, el Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal, Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal y el Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de Bienes Asegurados.

Finalmente, el capítulo décimo precisa las formas en que se suplirán las ausencias de los servidores públicos de la PGR.

Por último, y a manera de comentario consideramos de suma importancia destacar que en relación a la vigencia del REGLAMENTO, algunos preceptos muy importantes de su contenido aún no entran en vigor por disposición del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El caso en cuestión, y sin duda con una importancia radical para el mejor funcionamiento y operación de la Procuraduría General de la República es el relativo al Decreto Presidencial de fecha 26 de Diciembre de 1996 en virtud del cual en su artículo único ordena y expresa lo siguiente:

DECRETO

ARTICULO UNICO. Se reforman los artículos primero, párrafo segundo; segundo y quinto transitorios del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue.

"PRIMERO....

Los artículos 2, en lo relativo a la Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", 26, 29, 30, 31, 32 y 42 de este reglamento entrarán en vigor el 1o. de Junio de 1997.

A mayor abundamiento y siguiendo con el ánimo del titular del Poder Ejecutivo Federal a los 28 días del mes de Abril de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

ARTICULO TERCERO. Se reforman los artículos primero y segundo transitorios; y se adiciona el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

"PRIMERO..

Los artículos 2, en lo relativo a las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", 26, 30, 31, 32 y 42 de este Reglamento entrarán en vigor el primero de enero de 1998.

Sobre lo anteriormente plasmado, estimamos que las anteriores decisiones presidenciales obedecen, amén de lo manifestado en los considerandos respectivos, obedece a la **Coyuntura Política** que surgió en virtud del nombramiento del más reciente Procurador General de la República, Lic. Jorge Madrazo Cuellar.

Las anteriores situaciones son de llamar la atención en un regimen de estado de Derecho, y sobre todo, en una Institución hoy en día tan necesitada de reivindicarse ante nuestra sociedad.

CAPITULO

IV

CAPITULO IV

DIFERENCIAS ENTRE LA ANTERIOR LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA ACTUALMENTE VIGENTE (MARCO COMPARATIVO)

4.1. ANÁLISIS COMPARATIVO

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (en adelante, LOPGR), en vigor a partir del día once de Mayo de 1996 abrogó a su similar de fecha 12 Diciembre de 1983, en atención a diversas reformas constitucionales en materia de procuración de justicia y seguridad pública, llevadas a cabo a iniciativa del actual régimen de gobierno.

La evolución legislativa de la nueva LOPGR, en relación con su antecesora es notoria y comienza desde su propia estructura. La Ley de 1983 constaba solamente de 32 artículos distribuidos en tres capítulos, por lo que su contenido era limitado y dejaba amplias facultades legislativas al Ejecutivo Federal a través de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, situación que permitía encontrar indistintamente en Ley o en Reglamento las diferentes atribuciones y facultades de la PGR, como si se tratara de dos ordenamientos jurídicos de igual jerarquía.

La LOPGR vigente, con mejor técnica normativa, asienta en su capítulo segundo, precisamente denominado "Bases de Organización", el perfil, características y contenidos mínimos y generales de la estructura fundamental de la PGR. Precisa cuáles atribuciones constitucionales y legales deberá ejercer personalmente el Procurador General de la República y en cuáles puede intervenir por sí o por conducto del Ministerio Público de la Federación.

A continuación enunciamos algunos puntos relevantes que ilustran importantes diferencias entre la LOPGR y su antecesora, veamos:

- a) El nombramiento del Procurador en la anterior Ley era facultad exclusiva del Presidente de la República. Actualmente, el referido nombramiento del titular del Ejecutivo Federal requiere la aprobación del Senado.

- b) La LOPGR vigente autoriza al Ministerio Público de la Federación a ordenar la detención de una persona ante casos de delitos graves, ante casos de urgencia y que por razones de hora, circunstancia y lugar no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial.

- c) Hoy también el Procurador General de la República tiene atribuciones que no tenía establecidas en la Ley de 1983. Por ejemplo, la de formular pedimento para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación atraiga y conozca de los amparos directos de los cuales estén conociendo los Tribunales Colegiados de Circuito.

- d) Otra importante evolución de la LOPGR en relación con su similar de 1983, es sin duda alguna la implantación del servicio civil de carrera en la PGR, bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, legalidad y honradez. Asimismo se establecen requisitos estrictos para ingresar como agente del Ministerio Público de la Federación, como agente de la Policía Judicial Federal o como perito, a través de un procedimiento de concurso, que supera el examen de ingreso que establecía la ley anterior.

- e) La nueva LOPGR introduce la exigencia de que en todo caso las actuaciones de la Policía Judicial sean con estricto respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales que otorga nuestra Constitución a toda persona presuntamente responsable de la comisión de algún delito del orden federal.

Ahora bien, hemos dejado como último punto de este apartado, la diferencia de mayor trascendencia entre las leyes orgánicas de la PGR en comento, esto es, la controvertida función de consejero jurídico del Gobierno Federal.

Congruente con el contenido del último párrafo del entonces artículo 102 constitucional y con el artículo cuarto (ya reformado) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los artículos segundo, fracción IV y sexto de la Ley Orgánica de la PGR de 1983 señalaban:

Artículo 2. La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley:

IV. "Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal".

Artículo 6. El consejo jurídico al Gobierno Federal comprende, además de la promoción de reformas legales a que se refieren los artículos 3, fracción II (reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución) y 4, fracciones I (participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo) y II (propuestas para una mejor procuración e impartición de la justicia), de esta ley:

- I. La opinión jurídica sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República envíe para su estudio;
- II. La opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal; y
- III. El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal."

Y de conformidad con el artículo 10 de la misma Ley de 1983, el Procurador General de la República tenía la obligación de intervenir personalmente en el ejercicio de las atribuciones

que dicho ordenamiento le otorgaba e imponía en materia de consultoría y asesoría jurídica del Gobierno Federal.

Pues bien, en virtud de sendas reformas al último párrafo del nuevo apartado "A" del artículo 102 constitucional y al artículo cuarto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La LOPGR del 10 de mayo de 1989, no establece ya más como facultad del Procurador General de la República, la de ser consejero jurídico del Gobierno Federal.

Las anteriores reformas fueron resultado de controvertidos debates en relación a la dudosa compatibilidad de las funciones de la PGR relativas a la representación del Ejecutivo Federal y a la asesoría jurídica del Gobierno Nacional, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este último, entonces Procurador General de la República.

Don Luis Cabrera señaló la necesidad de separar las atribuciones del Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, y propuso que se encomendaran las primeras a un fiscal general de carácter autónomo, es decir, independiente del Poder Ejecutivo, y las últimas al Procurador General de la República; en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el mismo Procurador por el artículo 102 constitucional.

Los argumentos de Luis Cabrera quedaron plasmados en la célebre carta de fecha 15 de Septiembre de 1932 que dirigió al Licenciado Emilio Portes Gil y en su trabajo presentado ante el Congreso Jurídico Nacional y consistían en los siguientes:

"El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte como representante de la Sociedad, Procurador de Justicia en todas las órdenes, y por otra parte, como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas...En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder

Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público le hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante.... Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo, deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos."⁴³

Ignacio Carrillo resume las propuestas concretas de Luis Cabrera bajo el rubro de una "verdadera revolución" en la administración de justicia, en los siguientes términos: ⁴⁴

- a) El Ministerio Público debe ser una institución encargada exclusivamente de vigilar por el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes.
- b) El Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley.
- c) El Jefe del Ministerio Público debe ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte.
- d) El Jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.
- e) El Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial.
- f) Independientemente de la institución del Ministerio Público, habrá un abogado o Procurador General de la Nación.

43. Cabrera, Luis. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República* 2a. edición. De. Botas, México 1963 p.22.

44. En: *Revista Mexicana de Justicia*. "El patio de los juristas en la Procuraduría de la República." México, 1988. No. 1 vol. VI Enero-Marzo, p. 34

- g) El abogado o Procurador General de la Nación será un órgano del Poder Ejecutivo y dependerá directamente del Presidente de la República con la categoría de Secretario de Estado.**
- h) El Procurador General de la Nación representará a la Federación en los juicios en que ésta fuere parte y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas litiguen como actores o demandados.**
- i) El Procurador General será el Consejero Jurídico del Gobierno y el Jefe nato de los departamentos Jurídicos de las diversas dependencias administrativas.**
- j) Un Consejo encabezado por el abogado general fijará las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.**

Por otra parte, la respuesta del entonces Procurador General de la República, Emilio Portes Gil la sustentó en los siguientes fundamentos: "Es preciso afirmar en la conciencia pública, el culto a la ley, y que los particulares tengan la entereza de exigir su cumplimiento... Por nombramiento del Ejecutivo, por elección popular, por elección hecha en el Congreso o por sistemas mixtos no se logra nada en el fondo, sino cambiar las fórmulas. Lo importante esencialmente es la selección atinada, y sobre todo la responsabilidad efectiva. Responsabilidad ante la ley, ante el gobierno, ante la sociedad, verdadera y auténtica responsabilidad, esa es la única posibilidad humana de perfeccionamiento del Ministerio Público, lo mismo que de toda la justicia y de todas las instituciones sociales... Dentro del sentido de realidad mexicana, en que quiere colocarse el Licenciado Cabrera, proponiendo un Jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso de la Unión, no se resuelve un problema que es necesariamente de hombres que puedan y quieran dar vida a las instituciones públicas, con sapiencia y probidad." 45

El debate entre los insignes juristas Luis Cabrera y Portes Gil se adelantó, y con trabajo, a su tiempo. Revisemos las palabras puntuales de Cabrera: "La importancia del Trabajo que ha presentado el señor Licenciado Portes Gil no reside, sin embargo, en la solución propuesta por él, ni significa que la solución propuesta por mí sea mala. Su importancia reside en la divergencia de opiniones y en el respeto que muestra una opinión contraria a la suya. No será aquí donde se resuelva si la solución consiste en exigir responsabilidades o en separar las funciones. Como antes dije, yo he puesto la semilla, el señor Portes Gil la ha regado; ya germinará, ya se desarrollará, y ya arraigará en la conciencia nacional y producirá sus frutos oportunamente. No tengamos prisa."⁴⁶

Estas últimas palabras de Luis Cabrera acrecentaron nuestro interés por referirnos al histórico debate en relación a la incompatibilidad de la asesoría jurídica como función inherente a la naturaleza jurídica de la PGR. Sobre el particular, la autorizada pluma de Fix Zamudio, escribió en 1994 lo siguiente: "... es preciso destacar que los argumentos expuestos por el ilustre Luis Cabrera representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, si se toma en cuenta que la Constitución Italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al propio Ministerio Público como parte del organismo judicial, y lo mismo lo hacen varias Constituciones de las provincias argentinas promulgadas entre 1988 y 1990. Así lo hacen también las recientes Cartas Constitucionales de Colombia (1991), El Salvador (reformas de 1991); Paraguay (1992) y en la Constitución de Perú aprobada en referéndum de Octubre de 1993, se establece que a los miembros del Ministerio Público se les aplican los mismos lineamientos que a los integrantes del Poder Judicial."⁴⁷

Y agrega el autor en cita: "En segundo término, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos la corriente para separar las atribuciones del Ministerio Público de la asesoría y representación del gobierno ante los tribunales.

⁴⁶ Ibidem, p. 24.

⁴⁷ En Derechos del Pueblo Mexicano. H. Cámara de Diputados.-L.V. Legislatura. 4a. edición. De Porrús. México, 1994. Tomo X, p. 144.

Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la Constitución Federal de Venezuela, de acuerdo a los cuales, la Procuraduría General de la República se encuentra bajo la dirección del Procurador nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración jurídica federal. Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las Cámaras reunidas del Congreso Federal. Este ejemplo de Venezuela se ha seguido también en las Constituciones de Colombia, el Salvador y Paraguay y mencionadas anteriormente." 48

En el caso de nuestro país, como hemos visto, no han sido separadas y se ve muy difícil que así suceda, las instituciones de la PGR y Ministerio Público de la Federación, únicamente se les ha suprimido la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal, lo que en nuestra opinión, ha sido un acierto que así responde a las críticas y cuestiones de la doctrina mexicana.

4.2. CONSTITUCIÓN ACTUAL ORGÁNICA Y DE PERSONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El desarrollo del presente apartado lo dividiremos en dos partes que nos permitirán una mejor exposición. En la primera, describiremos la constitución actual orgánica de la institución objeto de estudio de esta tesis, a partir de su marco jurídico y en la segunda nos encargaremos del estudio y análisis del Patrimonio máximo de la PGR: sus recursos humanos.

La LOPGR vigente, apoyada en su Reglamento que la detalla y complementa, establece la estructura organizacional idónea, así como la distribución exacta de atribuciones y funciones entre los diferentes órganos y áreas que en su conjunto conforman la actual PGR.

La LOPGR, se caracteriza por sistematizar y definir las atribuciones y funciones básicas de la institución, dentro de las que destacan para los objetivos de nuestro trabajo, las siguientes:

- a) **Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.** Bajo este rubro encontramos en palabras de Luis Cabrera, "La función más trascendental de todas las que se han confiado al Ministerio Público, es la de intervenir como parte en los juicios de amparo en que se trata de impedir la violación de garantías constitucionales. La función del Ministerio Público en materia de amparo es, como he dicho antes, la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución".⁴⁹

Sobre el particular, la fracción XV del artículo 107 constitucional señala: "El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designaré será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".

49. Citado por Burgos Ortueta, Ignacio. Op. Cit. p. 796

La disposición anterior fue introducida al texto constitucional por las reformas de 1961, como respuesta a los debates doctrinales y la incertidumbre jurisprudencial, en virtud de que en tanto importantes tratadistas consideraban al Ministerio Público como "parte equilibradora", la Suprema Corte solo le permitió formular dictámenes (calificados de pedimentos) cuando estimara que existía interés público, pero no interponer recursos dentro del procedimiento.

Posteriormente por reforma a la fracción IV del artículo quinto de la Ley de Amparo, en Diciembre de 1983, se precisaron las dos funciones del Ministerio Público en el amparo, es decir, la de procurar la pronta y expedita administración de justicia y su calidad de parte en representación de los intereses sociales. En esta segunda actividad, puede interponer los recursos que establece dicho ordenamiento.

Finalmente, en la más reciente reforma al numeral en cita de la Ley de Amparo, efectuada el 10 de Enero de 1994, se estableció que el propio Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos establecidos en la propia Ley de Amparo, inclusive en los amparos penales interpuestos contra autoridades de carácter local, todo ello con independencia de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos de doble instancia en materia civil y mercantil en que solo se afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar.

Dentro de esta importante función que nos ocupa, se deberán comprender las facultades conferidas al Procurador General de la República por las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional, relativas a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conocer de oficio o petición fundada del titular de la PGR, de los amparos directos y de los amparos en revisión, respectivamente, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Asimismo la fracción XIII le impone la obligación de denunciar ante nuestro más alto tribunal, la sustentación de tesis contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de los tribunales federales.

b) Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

Esta importante función mantiene estrecha relación con la apuntada en el inciso inmediato anterior, en cuanto a la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad, para que la impartición de la justicia se ajuste a los requerimientos del artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, es decir, pronta, completa e imparcial.

El cumplimiento de esta alta tarea encomendada de manera personal al Procurador General de la República será a través de propuestas concretas y viables al Ejecutivo Federal, de proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estimen necesarias para la exacta observancia de nuestra Carta Magna que estén vinculadas con las materias de su competencia.

c) Representar al Ejecutivo Federal ante los Tribunales en los asuntos que se consideren de Interés Nacional. Esta función se traduce en que el Procurador General de la República es el representante, el personero de la Federación cuando ésta deba litigar y comparecer en juicio ante los tribunales.

La Representación de referencia comprende la obligación del Procurador de intervenir personalmente en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que prevé el artículo 105 de la Carta Federal.

El Ministerio Público de la Federación interviene a nombre de la misma, cuando ésta es parte material, actora o demandada, en un litigio, reclamando el amparo y protección de la justicia federal, en defensa de los derechos patrimoniales de la propia Federación conforme al inciso c) de la fracción V del artículo 107 constitucional, que regula el amparo directo contra sentencias definitivas en materia civil. Asume así el Procurador General de la República el carácter de "Abogado de la Nación".

Otra de las atribuciones importantes del Ministerio Público como parte en los procedimientos judiciales, fuera del enjuiciamiento penal, es la intervención como coadyuvante

en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a solicitud del coordinador del sector correspondiente. Asimismo intervendrá en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad.

A nuestro parecer, el segundo párrafo del artículo 14 y la fracción X del artículo 43, ambos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contravienen el espíritu del artículo 102 constitucional, en relación a la atribución del Procurador General de la República, como representante de la Federación. Al respecto los artículos citados establecen lo siguiente:

Artículo 14. "En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias...."

Artículo 43. "A la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

X. Representar al Presidente de la República cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervienga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas".

Para ilustrar la contravención de las disposiciones transcritas, nos permitimos citar las siguientes tesis de jurisprudencia:

1. PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. Conforme al artículo 102 constitucional, corresponde al Procurador General de la Nación, personalmente, representar a la Federación, y por ende, al Ejecutivo de la Unión, en todos los negocios en que dicha Federación sea parte; por tanto, cuando se trata de juicios contra la Nación, solo el mismo

Procurador puede asumir la Representación del Ejecutivo, ya personalmente, ya por medio del agente que al efecto designe; y de no ser así, procede concluir que el juicio no ha sido seguido ni entendido con parte legítima, y que el amparo que promueva un agente del Ministerio Público Federal, atribuyéndose ilegalmente el cargo de Representante del Ejecutivo de la unión, no está promovido por parte interesada y debe sobreeserse en él.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. T. XXIX, p.p. 992-993.

2. PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. El artículo 102 de la constitución Federal, confiere expresamente al Procurador General de la República, la facultad de intervenir personalmente en todos los negocios en que la Federación sea parte, y en aquellos, entre otros casos, que se susciten entre un Estado y la Federación.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. T.XXXVI. p. 1069.

3. FEDERACION. EMPLAZAMIENTO A JUICIO DE LAS DEPENDENCIAS DE LA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 constitucional y 2o., fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establecen, el primero la facultad de dicha Institución de intervenir en los asuntos en los que la Federación es parte, y el segundo la forma de intervención del Procurador General de la República por sí o por conducto de sus agentes, en tales asuntos; resulta que si cualquier dependencia del Ejecutivo es emplazada a través de dicha Representación Social, ello es suficiente para tener por satisfecho el requisito de ser llamado a juicio, sin que sea necesario emplazar también a aquella dependencia.

Amparo en Revisión 924/85. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. 24 de Febrero de 1986, unanimidad de votos. Ponente: Rafael Corrales González. Secretario: Amado Lemus Quintero.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe - 1986. Primera Parte. Plen. p.p. 172-173.

Otras importantes funciones de la PGR a través del Procurador General de la República como del Ministerio Público de la Federación son: persecución de los delitos del orden federal; presidir las averiguaciones previas; practicar las diligencias necesarias para la

acreditación de los elementos del tipo penal del delito que se trate y la probable responsabilidad del indiciado; auxiliarse en la investigación de los delitos federales de la Policía Judicial Federal; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa y ejercer la acción penal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito federal de que se trate y la probable responsabilidad de quién o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión y de comparecencia, en su caso. Estas importantes funciones no son comprendidas dentro de los objetos de este trabajo, consideramos que en su caso deberán ser analizadas desde la perspectiva del Derecho Penal.

Para el debido cumplimiento de todas las funciones anteriormente descritas se requiere una sólida estructura organizacional, la que afortunadamente tiene la PGR, acorde con el organigrama y división de funciones que en el capítulo III mencionamos, al analizar la estructura del Reglamento de la LOPGR.

Ahora bien, como segundo punto del presente apartado, haremos referencia al tema más sensible e importante de la PGR: sus recursos humanos.

De conformidad con el artículo 66 de la LOPGR, las Relaciones Laborales del personal que preste sus servicios en la PGR, se rigen por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En consecuencia, quedarán sujetos al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Recordemos que el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, contiene los postulados del Derecho del Trabajo que rigen las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Por su parte, el Reglamento de la LOPGR, detalla el ámbito de las Relaciones Laborales de la PGR y su personal, en las fracciones IV y V de sus artículos noveno y 15, respectivamente.

De acuerdo con la fracción IV del artículo noveno, el Procurador General de la República deberá en forma personal y no delegable, fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato.

Conforme a la fracción V del artículo 15, es facultad del Oficial Mayor de la institución, conducir las Relaciones Laborales, acorde a los Lineamientos que al efecto establezca el titular de la Procuraduría.

En atención a la naturaleza jurídica del personal de la PGR, es decir, que se trata de servidores públicos, el artículo 56 de la LOPGR indica que para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política (De las responsabilidades de los servidores públicos, artículos 108 a 114), los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, serán sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título.

Asimismo, el Reglamento de la LOPGR, complementa el precitado artículo 56, en las fracciones V y III de sus numerales 17 y 19, respectivamente.

Conforme a la fracción V del artículo 17, es facultad del Visitador General de la Institución, dirigir la Unidad Especializada del Ministerio Público de la Federación en delitos por servidores públicos de la PGR.

De acuerdo con la fracción III del artículo 19, es facultad del Contralor Interno, tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante, LFRSP).

La LFRSP se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982, entró en vigor al día siguiente y abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Funcionarios de los Estados, del 27 de Diciembre de 1979.

La expedición de la LFRSP obedeció a la reforma constitucional de su título cuarto del 28 de Diciembre de 1982, al cual reglamenta. Consta de 90 artículos divididos en cuatro títulos que son: Primero; Disposiciones Generales; Segundo; Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de Procedencia; Tercero; Responsabilidades Administrativas; y Cuarto: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Joaquín Martínez establece que "genéricamente la Responsabilidad consiste en asumir y soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico, o sea en el hecho que la norma jurídica menciona en forma hipotética y de cuya posible realización depende el nacimiento de derechos y obligaciones". 60

Son servidores públicos: "Los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal" (artículo 108 constitucional).

De acuerdo con lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, es decir, son trabajadores del Estado. En nuestro sistema legal se divide al servidor público en funcionario y empleado, sin que se precise la diferencia entre uno y otro.

Sobre el particular, Delgadillo Gutiérrez considera que "el funcionario público es aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando" 51

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, nuestro Código Fundamental y la LFRSP establecen ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sobre dichos valores, Trinidad Lanz señala: "Legalidad, es decir lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; Honradez, la honestidad, la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad al Estado, a las instituciones no a las personas ni a los partidos, Imparcialidad y Eficiencia, la imparcialidad se introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando que ya existía desde las leyes de indias". 52

En este orden de ideas, el servidor público de la PGR, deberá llevar a cabo de manera proba y eficiente sus altas tareas con eficiencia, eficacia y honradez, y en caso de conductas contrarias a estos principios y la normatividad aplicable, incurrirán en Responsabilidad en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política y de su Ley Reglamentaria.

Así, el incumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores del Estado la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de Responsabilidades: Penal, Civil, Política y Administrativa.

51 Delgadillo Gutiérrez, Luis. Elementos del Derecho Administrativo. 3a edición. Ed Limusa México. 1988 p 147

52 Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis. Op. Cit. p 150

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Responsabilidad Penal de los servidores públicos se deriva del encuadramiento de determinadas conductas en diversos tipos penales, entre otros: cohecho, peculado, tráfico de influencia y enriquecimiento ilícito, etc.

La Responsabilidad Civil consiste en el daño que causen los servidores públicos a los particulares, cuando actúen en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico a través de la pérdida o menoscabo sufrido en su patrimonio; o bien, daño moral, en las creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad Civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal.

Por otra parte, en términos de lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo III constitucional, ningún servidor público tendrá inmunidad para responder de sus obligaciones civiles. El precepto en cita menciona: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La Responsabilidad Política está prevista en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, y en el título segundo de la LFRSP se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial jerarquía e importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos y comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Finalmente, la Responsabilidad Administrativa está regulada por los artículos 109 y 113 constitucionales, y en el título tercero de la LFRSP. Todo servidor público tendrá Responsabilidad Administrativa cuando incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichos preceptos determinan que las sanciones consisten en

la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios pecunarios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.

El artículo 47 de la LFRSP, establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las referidas sanciones administrativas.

Finalmente, consideramos oportuno aclarar que las sanciones impuestas por la Administración Pública, no tienen como supuesto la Relación Laboral, sin la calidad o posición de sus trabajadores como servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de las precitadas sanciones actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier Relación Laboral.

Ahora bien, hablar de servidores públicos significa hacer referencia a la Burocracia, la que "es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que acatan, en una palabra entre alto funcionario y empleados públicos, es decir, unos se encuentran subordinados a otros, dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el que ejerce en representación del Estado, sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes". 53

Por otra parte, la palabra Burocracia, siguiendo a Duverger, "ha tomado en el lenguaje corriente una significación peyorativa: evoca la lentitud, la rutina, la complicación, la inhumanidad, la inadecuación a las necesidades, ocasionando frustraciones graves del personal, de los sometidos a ella y de los clientes". 54

54 Duverger, Maurice, Sociología de la Política. Traducción de Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. edición. De Ariel Madrid, 1980, p. 160.

Afortunadamente, debemos reconocer el esfuerzo de la institución de la PGR, que en Abril de 1998, por conducto de su Contraloría Interna, editó por segunda vez, el Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría General de la República, cuyas disposiciones son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos adscritos a la propia Procuraduría.

Por el profundo contenido filosófico y ético de su texto, a continuación nos permitimos transcribir en forma íntegra el Código de referencia, con los comentarios emanados de la propia PGR, a efecto de una interpretación exacta de su alcance.

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Este Código define la mística institucional a través de un conjunto de normas éticas y de conducta, que deberán ser observadas por todo el personal de esta Procuraduría, tanto en el desempeño de sus labores como en su trato con la sociedad.

Artículo 2. Se entiende por:

- a) Procuraduría: Procuraduría General de la República.
- b) El personal: Todos los trabajadores de base y de confianza
- c) El Código: El presente ordenamiento.

Artículo 3. El personal de la Procuraduría está obligado a cumplir las disposiciones de este Código, lo cual será supervisado y evaluado por el órgano interno de control.

CAPITULO II. DE LA LEGALIDAD Y RESPETO

Artículo 4. El personal de la Procuraduría deberá salvaguardar la Ley con un desempeño honrado e imparcial, apegándose en sus actos íntegramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes emanadas de ésta, y con irrestricto respeto a los derechos humanos, reconociéndolos como límites de la actuación de la autoridad frente a los particulares, de manera que nada ni nadie estará por encima de la Ley.

Comentario. La construcción y salvaguarda de un Estado de Derecho le corresponde a la Sociedad en su conjunto pero específicamente a sus servidores públicos, cuyos actos de autoridad estarán sujetos, sin excepción, a las leyes vigentes. Asimismo, el ejercicio de sus funciones se condicionará por el respeto a la dignidad de los individuos, independientemente de la situación jurídica en que se encuentren.

CAPITULO III. DE LA LEALTAD, HONESTIDAD Y HONOR

Artículo 5. El personal de la Procuraduría deberá actuar con lealtad a la Institución y, en consecuencia, se conducirá de acuerdo a las disposiciones técnicas, operativas y administrativas que emanen de los órganos competentes para expedirlos, con el único fin de lograr los objetivos y atribuciones que la Ley señala para la misma.

Comentario. La lealtad se entiende como el sentimiento de adhesión a la Procuraduría. Este sentimiento debe traducirse en acciones a favor de sus estrategias y programas, incluso bajo condiciones que puedan exigir cierto sacrificio emocional o material por parte de la persona; es decir, implica la consagración voluntaria a la misión, objetivos y principios de la Institución.

HONESTIDAD

Artículo 6. Es obligación del personal de la Procuraduría ejercer sus funciones de manera transparente y recta, buscando y conduciéndose siempre con la verdad, escusándose de intervenir en asuntos de carácter personal.

Comentario. La honestidad del servidor público se traduce en un cumplimiento decoroso, claro y decente de las tareas que tenga encomendadas, por tanto, es su obligación evitar beneficios derivados del ejercicio de sus funciones para sí mismo o para otra persona con la que tenga relación directa.

HONOR

Artículo 7. *El personal de la Procuraduría tiene la responsabilidad de desarrollar su labor con honor y dignidad, consciente del deber que tiene de proteger los intereses de la sociedad, en apego a los lineamientos normativos vigentes en la Procuraduría.*

Comentario. *Quienes integran la Procuraduría, orgullosos de trabajar ante todo en beneficio de la colectividad sobre aspectos tan importantes como la vigilancia de la constitucionalidad, la aplicación correcta de las leyes, la preservación del orden público y la custodia de los más altos valores e intereses de la sociedad, están obligados a cultivar la virtud del "bien hacer" y a forjar su buena reputación y credibilidad ante la ciudadanía, con actos de irrefutable decoro para prestigio de la Institución.*

CAPITULO IV. DE LA CONCIENCIA DE ESTADO, PATRIOTISMO Y VALOR

CONCIENCIA DE ESTADO Y PATRIOTISMO

Artículo 8. *Es obligación del personal de la Procuraduría preservar los valores ideológicos, sociales y culturales de nuestro país. Deberá desempeñarse siempre con espíritu patriótico y en decidida defensa de los símbolos patrios, el territorio y la historia que como mexicanos hemos heredado.*

Comentario. *El amor a la patria es fundamental en la cohesión y defensa de pueblo y gobierno. La unidad en la diversidad y la vigilancia del proyecto de nación que deseamos los mexicanos, en gran medida serán posibles si los servidores públicos inspiran sus acciones en este principio esencial.*

VALOR

Artículo 9. Por la naturaleza de sus funciones, el personal de la Procuraduría deberá desempeñar sus tareas con valor, característica esencial en su formación individual y profesional, mismo que deberá estar basado en su disciplina y en sus conocimientos técnicos y académicos, pero sobre todo en el respeto a los derechos humanos.

Comentario. En cada uno de sus ámbitos la Procuraduría exige posturas de temple y arrojo, las cuales se deberán practicar de manera constante y racional, con la firme convicción de que su aplicación correcta y mesurada contribuirá a salvaguardar la integridad y derechos de los ciudadanos.

CAPITULO V. DEL COMPROMISO Y LA RESPONSABILIDAD

Artículo 10. El comportamiento del personal de la Procuraduría, tanto en su vida profesional como particular, debe ser congruente con los principios y objetivos de esta Institución, involucrándose con ellos y cumpliendo cabalmente con las tareas que le sean encomendadas.

Comentario. Estar adscrito a la Procuraduría significará un compromiso para el servidor público cuando adopte la mística institucional como propia y le dé sentido a través de su comportamiento personal. En consecuencia, las obligaciones morales contraídas con la Institución se cumplirán en forma plena, eficiente y honesta.

CAPITULO VI. DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD, DISCIPLINA Y DISCRECIÓN

AUTORIDAD

Artículo 11. El personal de la Procuraduría tiene la obligación de reconocer las jerarquías y acatar sus indicaciones de acuerdo a las normas que regulen su actuar, rehusándose a ejecutar órdenes contrarias a la Ley.

Comentario. Un sistema de jerarquías respetado y un eficiente control ejercido por los superiores son necesarios para el éxito de la Institución. El personal de la Procuraduría, al sujetarse a los niveles de autoridad y líneas de mando, garantizará una buena coordinación y la obtención de resultados adecuados en la ejecución de las diversas tareas asignadas, conforme a su competencia y atribuciones legales.

DISCIPLINA

Artículo 12. El personal se desempeña con disciplina de acuerdo a las normas internas vigentes, así como a las disposiciones superiores, lo que redundará en beneficio y seguridad de sus integrantes y de la Procuraduría.

Comentario. El acatamiento de los principios y normas de la Procuraduría por parte de sus integrantes es base fundamental para su buen funcionamiento. La disciplina constituye un medio indispensable para lograr un trabajo eficaz y un ambiente armónico.

DISCRECIÓN

Artículo 13. El personal de la Procuraduría está obligado a informar cabalmente a sus superiores jerárquicos acerca de asuntos de su conocimiento relacionados con la Institución; absteniéndose de hacerlo a terceras personas y teniendo presente que la discreción y la confidencialidad contribuirán a la seguridad y al bienestar de la nación.

Comentario. Por la naturaleza de las funciones que se desarrollan en la Procuraduría, sus integrantes tienen acceso a información importante y confidencialidad que, si es manejada inadecuadamente, puede redundar en perjuicio de las instituciones nacionales, de la Procuraduría, de terceros e incluso del personal que por ligereza, circunstancias particulares o mala fe, así lo hiciera. Al respecto la Procuraduría exigirá total reserva a su personal en todos los niveles, prohibiéndose comunicar o propalar la información confidencial o permitir que personas no autorizadas tengan acceso a la misma.

CAPITULO VII. DE LA SOLIDARIDAD DE GRUPO Y SENSIBILIDAD

SOLIDARIDAD DE GRUPO

Artículo 14. En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría debe actuar de manera solidaria, contribuyendo al trabajo de equipo, por lo que su actuación personal queda supeditada al interés de la colectividad.

Comentario. Cada elemento de la Procuraduría, en lo particular, debe reconocer que es parte del sistema nacional de procuración de justicia y del de seguridad pública, y que su cooperación constante y decidida con los demás integrantes de la misma permitirá cumplir los altos objetivos institucionales, para beneficio de la sociedad.

SENSIBILIDAD

Artículo 15. El personal de la Procuraduría siempre deberá tener presente que los sujetos con los que entabla alguna relación y se ven inmersos en una investigación o proceso penal, como seres humanos, perciben sensaciones y obran ante estímulos, de acuerdo con las circunstancias.

Comentario. Esta actitud se deberá mostrar en forma permanente, tanto en el trato con los ciudadanos como en su relación con sus subalternos, superiores o iguales. Implica una capacidad de juicio y valoración de las actitudes ajenas con el fin de lograr su mayor comprensión y disponer de elementos suficientes para dirigir sus acciones con justeza tolerancia y decisión.

CAPITULO VIII. DE LA JUSTICIA, IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD

JUSTICIA

Artículo 16. Todos los actos del personal adscrito a la Procuraduría deberán realizarse con apego a Derecho, otorgando a cada quien lo que en equidad y razón le corresponde y evitando actos discriminantes o preferenciales.

Comentario. El sentido de justicia constituye un elemento rector para el desempeño de quienes detentan la autoridad y la capacidad de emitir juicios en relación con el comportamiento de otros. La gran importancia de este sentido, obliga a los servidores públicos a tenerlo siempre presente en sus actos como principio y guía de la razón.

IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD

Artículo 17. En el ejercicio de sus atribuciones, el personal deberá observar los principios de imparcialidad y neutralidad ideológica y laboral, respetando las diversas expresiones políticas, culturales y sociales de los grupos o individuos que forman parte de nuestra sociedad.

Comentario. En consecuencia con estos principios los servidores adscritos a la Procuraduría deberán conducirse con rectitud y equidad, sin favoritismos hacia unos en perjuicio de otros. De esta manera podrán responder a la confianza que la sociedad deposita en ellos.

CAPITULO IX. DEL PROFESIONALISMO Y EL ACTUAR CON MESURA Y PULCRIDAD

PROFESIONALISMO

Artículo 18. Al desempeñar su empleo, cargo o comisión, el personal de la Procuraduría deberá considerar en todo momento que la eficiencia en la obtención de

resultados depende de una excelente y óptima profesionalización, debiendo capacitarse y actualizarse de acuerdo con los programas que la Procuraduría establezca.

Comentario. Un verdadero profesionalismo implica la voluntad permanente de superación personal, el anhelo inquebrantable de servicio y el deseo constante por cumplir lo mejor posible las tareas asignadas apeguándose a criterios éticos y técnicos. Así, los nuevos conocimientos tendrán un sentido congruente con los grandes propósitos de la Institución.

MESURA

Artículo 19. En el cumplimiento de sus atribuciones, el personal de la Procuraduría deberá apegarse estrictamente al fundamento y especificaciones contempladas en la Ley, dentro y fuera de la Institución sin importar la jerarquía. El ejercicio mesurado de las facultades debe constituir una actitud a toda prueba; el exceso en el uso de las mismas se considerará como abuso de poder.

Comentario. Ningún miembro de la Procuraduría podrá rebasar sus atribuciones, más aún, el hecho de que existan jerarquías no significa la imposición de un nivel sobre otro sin reconocimiento de los límites de autoridad. Toda facultad encontrará en la Ley su fundamento, especificación y alcance; la utilización del principio de autoridad, fuera de las esferas legales, constituye un exceso y uso desviado de poder.

PULCRITUD

Artículo 20. El aseo y la buena apariencia personal deben cuidarse con esmero, constituyéndose en factores indispensables de su investidura en la procuración de justicia y de la imagen que proyecte en todas sus acciones.

Comentario. El cuidado y decoro que se solicita a los integrantes de la Procuraduría se refiere no solo a su apariencia física, sino a todas sus manifestaciones de conducta personal como la presentación y elaboración de documentos, trato con los compañeros, uso

del lenguaje y, en general, en cada una de las actividades que realice de acuerdo a su función.

CAPITULO X. DE LA CONFIANZA Y USO DE LA FUERZA

CONFIANZA

Artículo 21. El personal de la Procuraduría es el depositario de la confianza de la sociedad, por lo que debe desempeñar su empleo, cargo o comisión, acatando la Ley y respetando en todo momento los derechos humanos.

Comentario. En correspondencia a la confianza depositada en la Procuraduría, sus servidores se obligan a poner en juego todas sus capacidades y habilidades para cumplir de manera óptima con las tareas encomendadas. De lo contrario emergerá la pérdida de confianza, que se podrá traducir en acciones de efectos adversos para el servidor público.

USO DE LA FUERZA

Artículo 22. La fuerza solo puede ser empleada en los casos que la Ley estrictamente lo señale, de no ser así, se violenta la procuración de justicia y se pone en peligro la preservación de los derechos humanos.

Comentario. El uso de la fuerza solo se justifica como recurso de última instancia, cuando se aplica en proporción a la necesidad de las circunstancias, en casos específicos, con estricto apego a la Ley y en plena concordancia con los objetivos de la Procuraduría. De lo contrario se distorsiona el espíritu de la función para la cual fue creada la Procuraduría y se violentan preceptos legales que conllevan a penalidades concretas.

CAPITULO XI. DEL USO DE LOS INSTRUMENTOS DE TRABAJO

Artículo 23. El personal de la Procuraduría deberá tener cuidado necesario con las instalaciones, equipo, instrumentos, bienes asegurados y demás recursos de trabajo que le

sean asignados, sin distraerlos para fines particulares o incongruentes con la gestión institucional.

Comentario. Con el fin de garantizar el cabal cumplimiento de sus funciones, el personal tiene a su disposición diversos útiles de trabajo; entre éstos se encuentran armas, vehículos, teléfonos, placas, papelería, etc.; los cuales deberán usarse con base en el poder discrecional conferido. Constituirán un medio para llevar a cabo acciones estrictamente necesarias y plenamente justificadas para el cumplimiento de los objetivos de la Procuraduría.

Atentos a lo anteriormente plasmado en el afán de mejorar y consolidar al factor humano de la PGR y como un reciente ejemplo de la preocupación para procurar una institución del Ministerio Público de la Federación proba y que se reivindique con la sociedad, se le dió vida al "Acuerdo número A/036/97 del C. Procurador General de la República, por el que se establece la integración del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación", publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de mil novecientos noventa y siete, siguiendo el espíritu que creó el código de conducta y mística institucional de la Procuraduría General de la República.

Para concluir, esta inquietud: Si contamos con servidores públicos de tiempo completo dentro de la PGR, la administración de justicia y la vigilancia del orden constitucional, también serán completos. Pero para que hoy en día el personal de la Procuraduría esté en posibilidades de concentrar toda su dedicación y talento al cumplimiento de sus altas y dignas funciones, deberá contar con un sueldo, prestaciones y estímulos que le otorguen estabilidad y bienestar. Estamos ciertos que lo antes expuesto, redundaría en más y mejores beneficios para la sociedad.

4.3. NATURALEZA JURÍDICA ACTUAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Referimos a la naturaleza jurídica de la institución objeto de estudio, equivale a responder con la mayor precisión posible qué es la PGR, es decir, desentrañar su razón de ser, su valor y fundamento.

La PGR a través de su devenir histórico constituye hoy en día una institución fundamental dentro de la estructura jurídico política del Estado mexicano.

La PGR es un órgano del Estado. La problemática a resolver es su ubicación exacta dentro de alguno de los tres poderes. La mayoría de los autores coinciden en que pertenecen al Poder Ejecutivo.

Para Acosta Romero el titular de la PGR, es un funcionario político, jurídico y administrativo. ⁵⁵

Para el autor en cita el Procurador General de la República es un funcionario político porque su nombramiento es propuesto por el Jefe del Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores; tiene relaciones con otros poderes; acuerda con el Jefe de Estado; y su función implica la realización de actividades políticas en el contenido más amplio de esta expresión.

El Procurador General de la República es un funcionario jurídico porque es parte en todos los juicios en que la Federación sea parte; es parte en todos los juicios relacionados con agentes diplomáticos y consulares, otorga opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, opina sobre contradicciones de tesis jurisprudenciales; es parte en todos los juicios de amparo; interviene en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Norma Suprema; y es titular exclusivo del ejercicio de la acción penal.

⁵⁵ Acosta Romero Miguel. Op. CR. p. 138.

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

Por otra parte, consideramos muy explícito el contenido de llamativa placa incrustada en uno de los muros centrales de la PGR y que a nuestro parecer, define perfectamente la naturaleza jurídica de la institución, veamos:

"La Procuraduría General de la República, dentro de la cual esta integrada la institución del Ministerio Público, es órgano esencial del sistema de justicia, y en representación de los individuos, de la Sociedad y del Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional, y procura justicia en el ámbito de su competencia.

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

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

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

Para concluir el presente apartado, por su trascendencia y vigencia, nos permitimos transcribir parte de la circular número 1 de la PGR, dirigida a los Agentes del Ministerio Público Federal, por el entonces Procurador, Emilio Portes Gil:

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

La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia... Esa función reguladora no puede existir sin un Ministerio Público con unidad y responsabilidad: sin la primera su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial, sin la segunda, es decir, sin responsabilidad, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad.

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

4.4. UBICACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL ESTADO MEXICANO

El punto medular de la primera parte de este apartado, es demostrar si la PGR se ubica y funciona correcta y legalmente en la Administración Pública Federal y por ende, dentro del Poder Ejecutivo de la Federación.

El artículo primero de la LOPGR a la letra menciona: "Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables".

La disposición transcrita es contradictoria con el contenido de la LOAPF, ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, en congruencia con lo establecido por el artículo 90 de la Constitución Política, que indica que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

A partir del 28 de Diciembre de 1994, en virtud de sendas reformas a los artículos primero y cuarto de la LOAPF, la PGR dejó de formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada, excepto en lo previsto en el artículo 4o. transitorio de la LOPGR, que a la letra menciona: "Las leyes que regulen materias aplicables a las dependencias de la Administración Pública Federal, que en sus disposiciones no enuncien expresamente a la Procuraduría General de la República pero que resulten vigentes a esta en su carácter de Dependencia del Ejecutivo Federal hasta antes de la entrada en vigor del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 20 de Diciembre de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1994, serán aplicables a la Procuraduría General de la República, considerándose para tales efectos como Dependencia de la Administración Pública Centralizada".

A mayor abundamiento, por reforma a la fracción XII del artículo 37 de la propia LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado precepto señala:

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrán el carácter de autoridad y realizarán a la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría".

La interpretación de la fracción transcrita resulta contundente: se excluye de las dependencias (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos) y entidades (Sector Paraestatal) de la Administración Pública Federal, a la PGR, como si se tratara de un ente independiente y ajeno al Ejecutivo Federal.

Por otra parte, la LOAPF no menciona en su contenido a la PGR otorgándole carácter alguno, no esta en la lista de su artículo 26 que enumera las dependencias con las que contará el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos del orden administrativo. Ni mucho menos contiene artículo expreso que señale su competencia.

Ahora bien, retomando el artículo primero de la LOPGR, expresa que la PGR se encuentra ubicada "En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal". Sin embargo dicho ámbito o demarcación del Ejecutivo debe estar determinado en ley, en este caso, la LOAPF, situación que en la realidad no acontece.

Asimismo y para despejar dudas, el artículo 89 constitucional previene que el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denominará "Presidente Constitucional de

los Estados Unidos Mexicanos". Por lo que queda claro que la expresión "En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal" debe ser desestimada por los ordenamientos legales a que a ella aludan.

Atentos a todo lo anteriormente expuesto, formalmente la PGR no se encuentra ubicada dentro del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, debemos analizar diversas disposiciones legales que nos permitirán concluir que, efectiva y materialmente la PGR forman parte de la Administración Pública Federal.

Recordemos que el artículo cuarto transitorio de la LOPGR, establece que la PGR seguirá considerándose dependencia de la Administración Pública Centralizada para los efectos de la normatividad aplicable en materia de presupuesto, contabilidad, de gasto público, de deuda, de obras y adquisiciones, entre otras. Por lo tanto, a la PGR como a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, le son aplicables los siguientes ordenamientos legales: Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Por otra parte el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de Diciembre de 1996, considera, de acuerdo con su artículo octavo, a la PGR como dependencia y se encuentra contemplada para la distribución de erogaciones, en el mismo precepto que las Secretarías de Estado.

El artículo 16 de la LOPGR señala que el Ejecutivo Federal determinará las entidades paraestatales que deban quedar sujetas a la coordinación de la PGR, es decir, se le da el rango de cabeza de sector, siendo aplicable, en su caso, la LOAPF.

Por su parte, la Constitución Política prevé los siguientes supuestos: el artículo 29 (aún no reformado a pesar de que la LOAPF, otorga la facultad prevista en este numeral al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal), establece al titular de la PGR, conjuntamente con

los Secretarios de Estado y el jefe del Gobierno del Distrito Federal, como los funcionarios que acordaran con el Presidente de la República, la suspensión de garantías individuales cuando se presenten los casos de procedencia.

El segundo párrafo del artículo 93 de la Norma Suprema, señala que cualquiera de las Cámaras (de Senadores y Diputados), podrá citar, al igual que a los titulares de la Administración Pública Central y Paraestatal y Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ámbito de competencia.

En el contenido del segundo párrafo del artículo 119 constitucional, que consagra la llamada "Garantía Federal", señala la celebración de convenios de apoyo e intercambio de reos, entre los Estados y el Distrito Federal con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la PGR.

Sobre el particular, debemos mencionar que con fecha tres de diciembre de mil novecientos noventa y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Convenio de Colaboración que con base en el artículo 119 Constitucional, celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados integrantes de la Federación".

El convenio de referencia aún se encuentra vigente, lo que evidentemente contraviene el contenido de las disposiciones de la LOAPF y la LOPGR, totalmente diferentes a las existentes en mil novecientos noventa y tres.

Efectivamente, la declaración segunda del mencionado convenio de colaboración señala: "Declara la Procuraduría General de la República ser una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal al tenor de los artículos 1, 4, 6 y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que tiene plena facultad legal para celebrar el presente convenio de colaboración en los términos de los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 1 y 2 de la Ley de Planeación".

Atentos a la declaración transcrita, debemos apuntar que el fundamento de texto se apega estrictamente a normas de derecho, pero de derecho vigente. La dinámica legislativa rebasó el fundamento legal invocado en el convenio en comento.

Así tenemos que de acuerdo con los artículos 1 y 4 de la LOAPF y conducentes de la LOFPE, formalmente (reiteramos no es dependencia del Poder Ejecutivo Federal).

Sin embargo, de acuerdo con el texto vigente del artículo 119 Constitucional, la PGR sí tiene plena facultad para celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas y el Distrito Federal, a efecto de establecer los procedimientos para la entrega de inculcados, procesados o sentenciados, así como para el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito.

En este orden de ideas, no debemos tener dudas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocupa la cúspide de nuestro sistema jurídico nacional, lo que significa que toda legislación emana de la propia Carta Magna.

De lo anterior se deduce que en principio la PGR sí es competente para suscribir convenios de colaboración con las Procuradurías Estatales y las del Distrito Federal, pero nos encontramos ante la irregularidad jurídica de las disposiciones legales ordinarias, que desconocen a la PGR como dependencia de la Administración Pública Federal.

Desde luego que el contenido del convenio de colaboración que nos ocupa justifica por sí mismo su vigencia como instrumento esencial para una eficaz y eficiente administración de justicia en materia penal.

Para quienes pretendemos que el llamado "Estado de Derecho" sea una realidad en nuestro país, manifestamos nuestra preocupación porque el marco jurídico de la PGR sea revisado a la brevedad y se reconsidere y reubique su verdadera naturaleza jurídica en términos reales es decir una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Finalmente, las Relaciones Laborales de los servidores públicos de la PGR, se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y les es aplicable, en lo conducente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (reglamentaria del título cuarto de la Carta Magna.

Por lo expuesto y fundado, atendiendo al principio general de Derecho que señala que: "Donde la ley no distingue, no se debe distinguir", debe reformarse tanto la Carta Magna como la LOAPF (nuevamente), a efecto de que la PGR se considere como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal en sentido formal y material, y desde luego, como parte integrante de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, como último punto de este modesto trabajo, nos referimos a la ubicación y función de la PGR en el Estado Mexicano.

El Estado es una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí por vínculos (raciales, culturales, morales) que se expresan en leyes que dan a la vida social un cause ordenado y pacífico, existiendo una autoridad o poder público que unifica, armoniza y dirige los trabajos de los miembros de esa agrupación hacia una meta común.

Asimismo, el Estado es una necesidad natural para la persona humana, a la vez que es instrumento de su perfección. El fin del Estado es el Bien Común. Su éxito o fracaso deriva de contar con gobernantes con autoridad o autoritarios, respectivamente, y de la exacta división de sus funciones a través de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La soberanía es el Poder Supremo, el Poder de Poderes. Reside esencial y originalmente en el pueblo. El ejercicio de la Soberanía (a través de los poderes de la Unión) "es la potestad de dictar y abrogar el derecho, más no de violarlo". 57

En este orden de ideas, podemos decir que la PGR ostenta un papel determinante para la existencia misma del Estado. Una PGR pulcra y eficiente redundará en un Estado legítimo y pleno de Derecho. En palabras de Aurora Amaiz, "el gobernante y el Estado son legítimos cuando actúan conforme al Derecho Positivo, manifestación de los principios generales y jurídicos de su pueblo". **ee**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, emanado del artículo 26 constitucional en su parte conducente, señala:

"Las reformas constitucionales incorporan cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del Procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se instauró la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración de justicia; y se establecieron los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

La Situación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, y la importancia de sus atribuciones, exige que se lleven a cabo acciones para que su funcionamiento sea ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas.

Para lograr una adecuada procuración de justicia, se requiere la revisión del marco en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de desempeñar esa función.

Solo así los ciudadanos y las autoridades tendrán la certidumbre de su cumplimiento".

Así pues, la PGR, tiene una alta misión dentro de los fines del Estado: coadyuvar de manera determinante en la administración de justicia, que permita una convivencia plena entre los individuos y se pueda cumplir el adagio latino, *homo humini res sacra*, en que el hombre sea cosa sagrada para el hombre.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** El origen y formación de la Procuraduría General de la República se remonta a tres instituciones extranjeras: El Ministerio Público Francés, la Procuraduría o Promotora Fiscal Española y el Attorney General Angloamericano. Consideramos que los modelos extranjeros nos proporcionan enseñanza y experiencia pero no debemos copiarlos. Es responsabilidad de nosotros, los Mexicanos, construir y perfeccionar nuestras propias instituciones jurídicas.
- SEGUNDA.** En concordancia con la conclusión anterior, es nuestra nación en donde nace la figura del Agente del Ministerio Público como tal, figura que se erige, a nuestro entender, con dos cualidades únicas y perfectamente distinguibles de cualquier otra institución jurídica análoga: Su monopólico ejercicio de la acción penal y su carácter de auténtico garante social.
- TERCERA:** La Procuraduría General de la República es un órgano del Estado que aglutina a la institución del Agente del Ministerio Público de la Federación, el cual tiene como funciones fundamentales: vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad (que comprende la intervención en el juicio de amparo, supremo medio de preservancia del Estado de Derecho); promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; representar al Ejecutivo Federal ante los tribunales en los asuntos que se consideran de interés Nacional e investigar y perseguir los delitos del orden Federal (de aquí deviene su carácter de Representante Social).
- CUARTA:** La tendencia contemporánea en el Derecho comparado es en el sentido de separar las instituciones de Procurador General de la República y de Ministerio Público. Sin embargo en nuestro país, por el contrario, se consolidan y fortalecen como unidad. A partir de 1994 se le suprimió la función de Consejero Jurídico del

Gobierno Federal, en respuesta a añejo reclamo de la doctrina mexicana, creándose, así la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.

- QUINTA:** La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su respectivo Reglamento son frescos y novedosos. Distribuyen en el ámbito de su competencia las atribuciones y facultades entre las diversas áreas que conforman los cimientos y columna vertebral de la Institución en comento.
- SEXTA:** Leyes perfectas son incompletas sin servidores públicos probos que las cumplimenten y ejecuten. Por eso, el personal de la Procuraduría General de la República debe tomar la convicción de que son servidores, no de determinados individuos que integran una jerarquía transitoria de Gobierno, si no de la Sociedad toda.
- SÉPTIMA:** Sus servidores públicos son el máximo patrimonio de la Procuraduría General de la República. Dedican todo su esfuerzo y talento en las nobles tareas que la Sociedad les ha encomendado. Tienen la responsabilidad de llevar a cabo una eficiente y pulcra administración de justicia. Por ello, y en una justa contraprestación, el Estado Mexicano debe asegurarles la mejor capacitación y otorgares estímulos actuales a sus delicadas funciones.
- OCTAVA:** La ubicación y funcionamiento de la Procuraduría General de la República dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, dependiente del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, la fundamentamos con sólidos y reales argumentos: El Presidente de la República promueve el nombramiento de su titular (con aprobación casi automática del Senado), y lo remueve libremente; y le es aplicable la normatividad relativa a presupuesto, contabilidad, gasto público, deuda, obras y adquisición como dependencia del Ejecutivo Federal.

NOVENA: Es propuesta de esta tesis, que se lleven a cabo las reformas conducentes a nuestra Carta Magna a efecto de que la Procuraduría General de la República quede ubicada dentro del capítulo III, del título Tercero, correspondiente al Poder Ejecutivo. Las razones históricas que pretenden justificar la ubicación de la misma dentro del poder judicial, no tienen ya vigencia en el actual y futuro plano Nacional.

DÉCIMA: Asimismo, se propone como inaplazable y urgente la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y adecuar en lo conducente a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, a fin de reconocer la naturaleza jurídica de la misma, considerándola de manera expresa y veraz como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada.

ABREVIATURAS

LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
PGR	Procuraduría General de la República
PROCURADOR	Procurador General de la República
SJF	Semanario Judicial de la Federación
REGLAMENTO	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

BIBLIOGRAFIA**I. DOCTRINA**

1. Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Ed. Porrúa. México, 1993
2. Arnaiz Amigo, Aurora
Estructura del Estado
Ed. Porrúa. México, 1979
3. Burgoa Orihuela, Ignacio
Las Garantías Individuales
Ed. Porrúa. México, 1988
4. Burgoa Orihuela, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa. México, 1969
5. Cabrera, Luis
La Misión Constitucional del Procurador
General de la República
Ed. Botas. México, 1963
6. Carpizo, Jorge
Presidencialismo Mexicano
Ed. Siglo XXI. México, 1988
7. Casasola S., Gustavo
La Procuración de Justicia en
México. 1900-1992
8. De la Cueva, marío
La idea del Estado
UNAM. México, 1986
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis
Elementos del Derecho Administrativo
Ed. Limusa. México, 1988
10. Duverger, Maurice
Sociología de la Política
Ed. Ariel. Madrid, 1980

11. **Fraga Gabino**
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa. México, 1991
12. **Galindo Garfias, Ignacio**
Derecho Civil
Ed. Porrúa. México, 1991
13. **García Maynez Eduardo**
Introducción al Estudio del Derecho
Ed. Porrúa. México, 1992
14. **Garza, Sergio Francisco de la**
Derecho Financiero Mexicano
Ed. Porrúa. México, 1994
15. **González Uribe, Héctor**
Teoría Política
Ed. Porrúa. México, 1989
16. **Heller, Herman**
Teoría del Estado
FCE. México, 1968
17. **Olivera Toro, Jorge**
Manual de Derecho Administrativo
Ed. Porrúa. México, 1988
18. **Pérez Porrúa, Francisco**
Teoría General del Estado
Ed. Porrúa. México, 1969
19. **Rabasa, Emilio**
La Constitución y la Dictadura
Ed. Porrúa. México, 1976
20. **Serra Rojas, Andrés**
Derecho Administrativo. Tomo I
Ed. Porrúa. México, 1992
21. **Tena Ramírez, Felipe**
Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa. México, 1990

II. LEGISLACION

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Ed. Porrúa. México, 1997

2. **Ley Orgánica de la Administración Pública General**
Ed. Porrúa. México, 1997
3. **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**
D.O.F. del Siete de Noviembre de 1996
4. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
Ed. Porrúa. México, 1997
5. **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**
D.O.F. del 27 de Agosto de 1996

III. OTRAS FUENTES

1. **Apuntes y Documentos para la historia de la Procuraduría General de la República**
PGR México, 1987
2. **Código de Conducta y Ética Institucional de la Procuraduría General de la República**
PGR. México, 1996
3. **Derechos del Pueblo Mexicano**
H. Cámara de Diputados LV Legislativo
Ed. Porrúa. México, 1994
4. **Diccionario de Derecho**
De Pina Vasa, Rafael
Ed. Porrúa. México, 1989
5. **Diccionario Jurídico Mexicano**
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Ed. Porrúa. México, 1993
6. **Diario de Debates, memoria**
Cámara de Diputados
Sesión del dos de Abril de 1996

7. **El Congreso Mexicano
Cámara de Diputados
LV Legislatura. México, 1994**

8. **Enciclopedia Jurídica Omeba
Ed. Bibliográfica Argentina
Buenos Aires, 1980**

9. **Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones
y Obras Públicas
PEMEX. México, 1996**

10. **Revista Mexicana de Justicia
No. Vol. VI. Enero-Marzo 1988**

ANEXOS

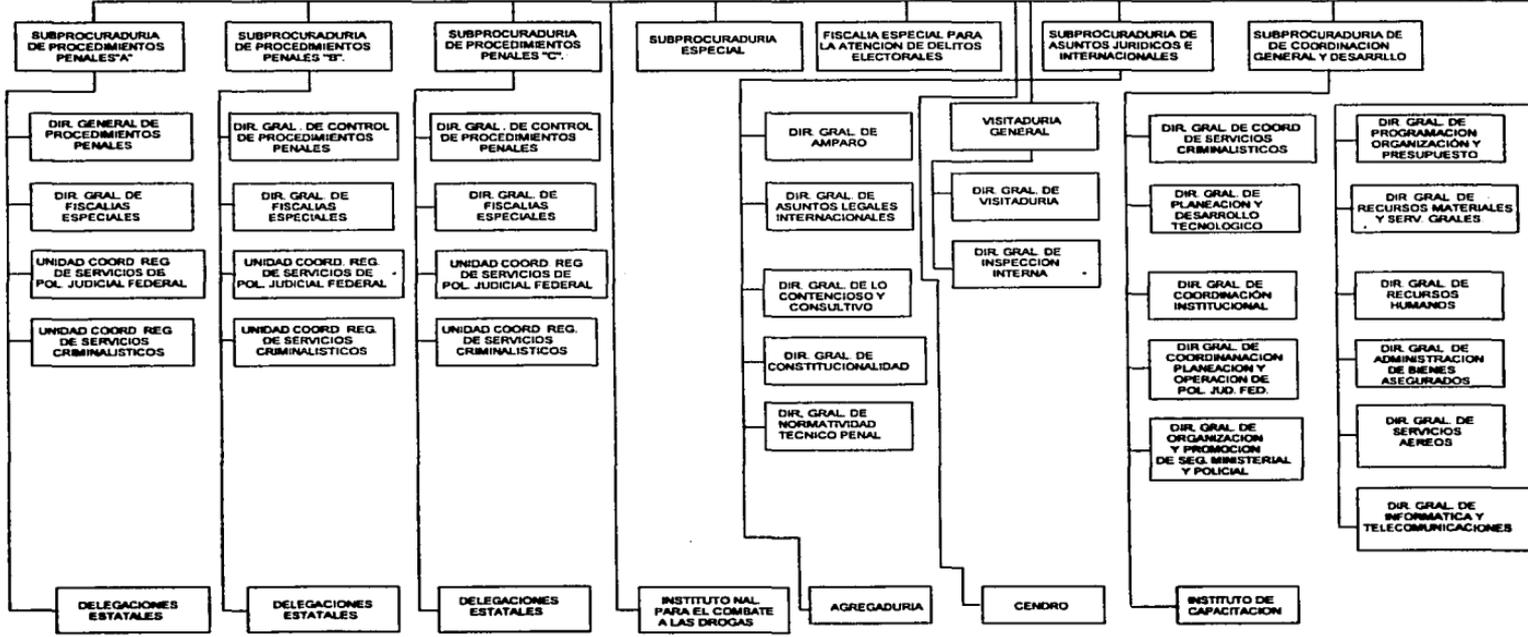
TITULARES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

NOMBRE	PERIODO DE GESTION
1) Rafael Reboljar	14 Octubre 1900/1911
2) Adolfo Valles	6 Noviembre 1911
3) Francisco Modesto de Olaguibel	8 Enero 1914/ 5 Octubre 1914
4) Vicente Castro	6 Noviembre 1914
5) Pascual Morales y Molina	1 Septiembre 1916/3 Mayo 1917
6) Miguel Román (Interino)	4 Mayo 1917/16 Junio 1917
7) Pablo A. de la Garza	17 Junio 1917/30 Octubre 1918
8) Carlos Saicedo (Interino)	1 Noviembre 1918/13 Junio 1920
9) Eduardo Neri	14 Junio 1920/28 Agosto 1920
10) Luis N. Ruvalcaba (Interino)	27 Mayo 1921/8 Julio 1921
11) Rodrigo Calderas (Interino)	31 Agosto 1921/11 Septiembre 1922
12) Eduardo Delhumeau	12 Septiembre 1922/7 Diciembre 1924
13) Francisco Barba (Interino)	8 Diciembre 1924/20 Diciembre 1925
14) Romeo Ortega y Castillo de Levin	21 Diciembre 1925/16 Septiembre 1928

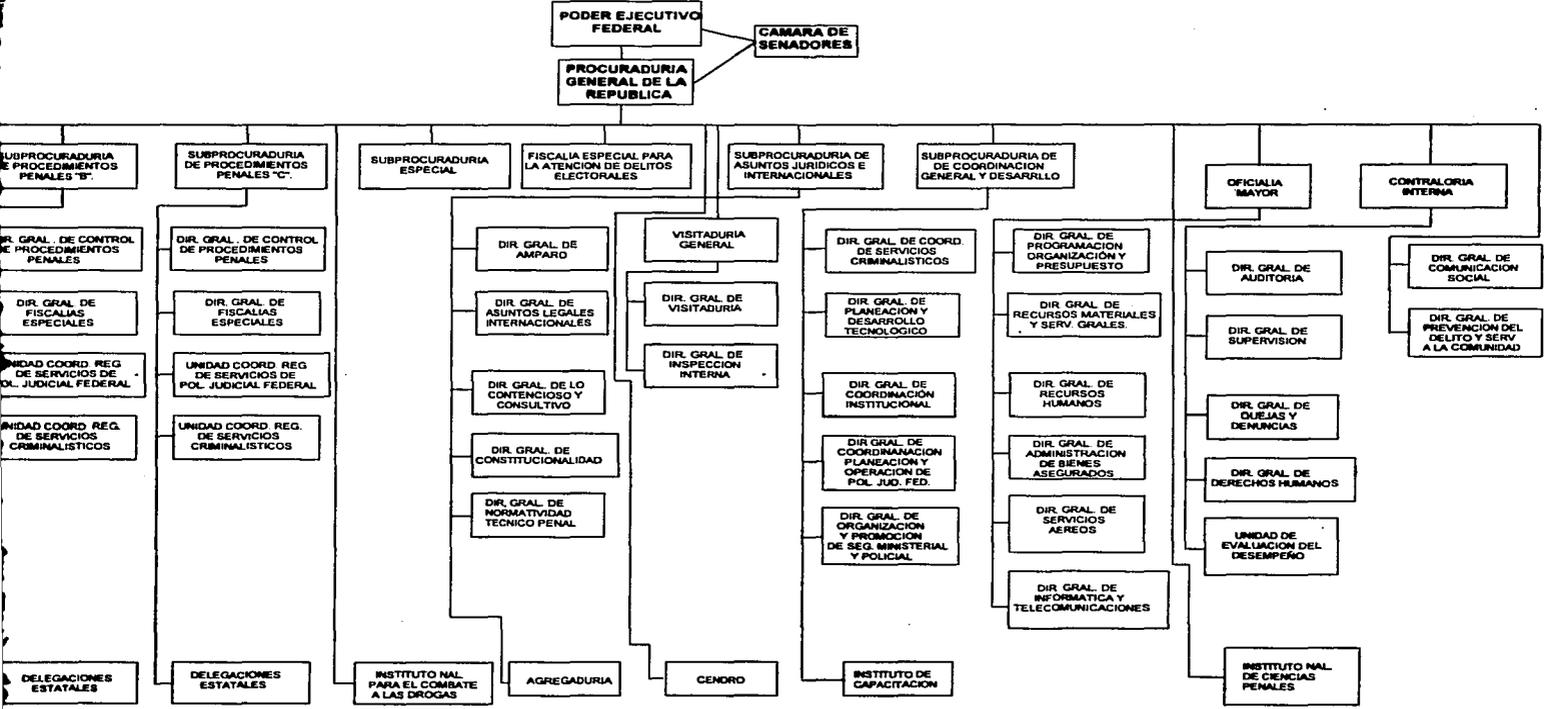
- | | |
|---------------------------------------|---|
| 15) Ezequiel Padilla Peñaloza | 17 Septiembre 1928/30
Noviembre 1928 |
| 16) Enrique Medina | 1 Diciembre 1928/5
Febrero 1930 |
| 17) José Aguilar y Maya | 6 Noviembre 1930/5
Septiembre 1932 |
| 18) Emilio Portes Gil | 6 Septiembre 1932/30
Noviembre 1934 |
| 19) Silvestre Guerrero | 1 Diciembre 1934/25
Agosto 1936 |
| 20) Ignacio García Téllez | 27 Agosto 1936/30 Abril
1937 |
| 21) Antonio Villalobos Maillard | 1 Mayo 1937/17 Junio
1937 |
| 22) Genaro V. Vázquez | 18 Junio 1937/30 Noviembre
1940 |
| 23) José Aguilar y Maya | 1 Diciembre 1940/30
Noviembre 1946 |
| 24) Francisco González de
la Vega | 1 Diciembre 1946/30
Noviembre 1952 |
| 25) Carlos Franco Sodi | 1 Diciembre 1952/30
Octubre 1956 |
| 26) José Aguilar y Maya | 31 Octubre 1956/30
Noviembre 1958 |
| 27) Fernando López Arias | 1 Diciembre 1958/30 Mayo
1962 |
| 28) Oscar Treviño Ríos
(Sustituto) | 1 Junio 1962/30 Noviembre
1964 |
| 29. Antonio Rocha Cordero | 1 Diciembre 1964/15
Febrero 1967 |
| 30) Julio Sánchez Vargas | Sustituto 17 Febrero |

	1987/20 Febrero 1988
	Titular 21 Febrero 1988/18
	Julio 1971
31) Pedro Ojeda Paullada	19 Agosto 1930/30
	Noviembre 1976
32) Oscar Flores Sánchez	1 Diciembre 1976/30
	Noviembre 1982
33) Sergio García Ramírez	1 Diciembre 1982/30
	Noviembre 1988
34) Enrique Alvarez del Castillo y Labastida	1 Diciembre 1988 20 Mayo 1991
35) Ignacio Morales Lechuga	21 Mayo 1991/3 Enero 1993
36) Jorge Carpizo Mc. Gregor	4 Enero 1996/9 Enero 1994
37) Diego Valadez Ríos	10 Enero 1994/11 Mayo 1994
38) Humberto Benitez	12 Mayo 1994/30 Noviembre 1994
39) Fernando Antonio Lozano Gracia	1 Diciembre 1994/1 Diciembre 1996
40) Jorge Madrazo Cuellar	2 Diciembre 1996 a la fecha

ESTRUCTURA ORGANICA



ESTRUCTURA ORGANICA



ESTRUCTURA ORGANICA

