



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL PAPEL JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DEL  
MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROCURACIÓN  
DE JUSTICIA FEDERAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública. Especialidad: Administración Pública**  
**P R E S E N T A**  
**MARIO ALBERTO ALVARADO TERRES**

Asesor: Lic. Enrique Varas Gómez



México, D. F.

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

270883



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A MI ALMA MATER:*

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO**

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y  
SOCIALES**

**AL LICENCIADO. ENRIQUE VARAS GOMEZ, POR  
SU TIEMPO Y DEDICACION.**

*A MIS HERMANOS:*

**A LA NOBLEZA DE NORA; A LA SONRISA DE ANGEL; A LA TERNURA DE SANDRA; A LA BONDAD DE MARTIN; A LA ENTEREZA DE GUADALUPE; AL CARÁCTER DE CESAR. A TODOS GRACIAS POR SER MI FAMILIA.**

**A MIS CUÑADOS Y EN ESPECIAL A MIS SOBRINOS, A QUIENES AMO INTENSAMENTE.**

**A PEPE, POR SER MI HERMANO Y DEJAR DOS SEMILLAS QUE DEBEMOS CULTIVAR.**

**A TI, DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES.**

## **DEDICATORIA**

*A MI PADRE: ANGEL ALVARADO OLVERA.*

**UN GRAN HOMBRE, QUE SIEMPRE ESTARA A MI LADO.**

*A MI MADRE: TRINIDAD TERRES MARTINEZ.*

**PORQUE NUNCA NADA SERA SUFICIENTE PARA AGRADECERTE TU AMOR, TU COMPRESION, PERO SOBRE TODO TU GRAN VALOR PARA ENFRENTAR LA VIDA.**

*A DON ALVARO OLVERA GOMEZ:*

**POR QUE GRACIAS A TI APRENDI CUAL ERA EL CAMINO QUE DEBIA SEGUIR.**

# **INTRODUCCIÓN.**

## **CAPITULO I. EL ESTADO Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.**

### **1.1 ELEMENTOS DEL ESTADO MODERNO.**

- 1.1.1 POBLACION. 14
- 1.1.2 TERRITORIO. 17
- 1.1.3 GOBIERNO. 16

### **1.2 TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.**

- 1.2.1 PODER LEGISLATIVO. 22
- 1.2.2 PODER EJECUTIVO. 24
- 1.2.3 PODER JUDICIAL 27

### **1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.**

- 1.3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 31
- 1.3.2 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 37

## **CAPITULO II. EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

### **2.1 ANTECEDENTES. 38**

### **2.2 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857. 39**

### **2.3 LA REFORMA DE 1900. 41**

### **2.4 EL CONSTITUYENTE DE 1917. 45**

### **2.5 MÉXICO POSTREVOLUCIONARIO. 48**

**CAPITULO III. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

54

**3.1 MARCO JURÍDICO.**

55

**3.2 ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

57

**3.3 ORGANIZACIÓN DE MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.**

69

**3.4 REGLAMENTO DE LA CARRERA DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

73

**3.5 FUNCIONES CONSTITUCIONALES**

**3.5.1 EN LA ACCIÓN PENAL**

79

**3.5.2 DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO.**

85

**CAPITULO IV. CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS Y JURÍDICAS ACERCA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

**4.1 EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO.**

97

**4.2 EN EL ASPECTO JURÍDICO.**

102

**4.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES**

109

**CONCLUSIONES.**

112

**BIBLIOGRAFÍA**

119

**GLOSARIO.**

125

# INTRODUCCION

La procuración de justicia constituye, sin lugar a dudas una de las bases fundamentales del Estado Mexicano. Tema de interés para los estudiosos de las ciencias sociales, como lo son los administradores públicos; no solo como objeto de estudio, sino también como campo importante para su desempeño profesional.

En virtud de que esta irremplazable misión le fue encomendada al Poder Ejecutivo, quien debe garantizar no únicamente la seguridad pública, la paz y la concordia social, sino también el deber primordial de asegurar el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del *bienestar general, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho.*

Por lo anterior resulta de suma importancia realizar un minucioso análisis de la institución encargada de la procuración de justicia en el ámbito federal, nos referimos específicamente, al Ministerio Público, cuyo perímetro de competencia se sitúa en los delitos del orden nacional.

El Estado y la sociedad interactúan a través de la Administración Pública, y es por medio de ésta que conoce las carencias y necesidades sociales, siendo ésta última, quien controla, dirige y coordina al elemento



humano, los recursos tanto financieros como materiales para coadyuvar con los planes y programas previamente establecidos, es decir, representa al gobierno en acción. Por lo tanto la Procuraduría General de la República, específicamente el Ministerio Público federal, como dependencia del Poder Ejecutivo, se responsabiliza de la misión estatal de procurar justicia, asegurar la paz pública y garantizar el respeto a los derechos ciudadanos.

Hablando del Ministerio Público, como la institución encargada de procurar la justicia federal, es importante mencionar que son pocas las instituciones que han sido objeto de múltiples debates como ésta; en especial respecto a la interpretación constitucional de su estructura y funcionamiento, específicamente en dos cuestiones primordiales: en cuanto a la organización del Ministerio Público de acuerdo con sus múltiples y diversas atribuciones, y respecto a su intervención en el proceso penal.

A través de su historia la institución ha sufrido importantes modificaciones en cuanto a su estructura y funcionamiento. En la Constitución de 1857, el Ministerio Público se encontraba integrado en la Suprema Corte de Justicia, en otras palabras formó parte del Poder Judicial. A partir de la reforma constitucional de 1900, esta institución pasa a formar parte integrante del Poder Ejecutivo, ya que será el Presidente de la República el que designe a los funcionarios encargados del Ministerio Público. La Constitución de 1917 recoge el espíritu de la reforma anterior y quedan plasmadas las atribuciones de la institución en los artículos 21 y 102, de la Carta Fundamental, en los cuales se establece su dependencia del Ejecutivo.

La figura del Ministerio Público surgió como una necesidad latente en la sociedad, siendo su atribución primordial de carácter eminentemente social, encaminada al interés público, promoviendo en su ejercicio la función jurisdiccional, determinando el modo de ejercerla, siempre como una institución de buena fe e imparcial, característica observada como órgano de interés público; institución que en su evolución se ha distinguido por el crecimiento de sus atribuciones, en el caso del representante social federal, tanto en defensa de los intereses del gobierno como de los sociales.

La génesis de esta figura en nuestro país debe estar enmarcado por un Estado de Derecho, por lo tanto ninguna institución debe ser ajena al sentir de la sociedad, pues como lo señala la Constitución Política, todo poder público enmana del pueblo y se instituye para su beneficio; pero a partir de la revolución mexicana, surge el Estado de servicios y el gobierno tiene desde entonces el deber de procurar el desarrollo económico y social del país, orientado al beneficio del pueblo, soportado por un marco jurídico adecuado, que debe evolucionar al ritmo de las necesidades del propio pueblo.

Lo anterior debe estar enmarcado dentro de la democracia, la cual da vida al Estado mexicano, donde el hombre es el actor y autor del orden jurídico, cada vez más complejo, pero del que surge el valor de justicia, función que recae en el gobierno de la república, en su sentido más amplio, realizada como finalidad el logro de la anhelada y pertinente libertad, aparejada a la equidad y paz social.

Es así como la importancia del Ministerio Público Federal ha quedado de manifiesto en la defensa de los intereses del Estado ante los tribunales, en la protección de la sociedad ante la delincuencia y en general, vigilando el cumplimiento de las leyes. Sobresaliendo, por la importancia social, en su intervención en el juicio de garantías; esto nos impulsa a su análisis y estudio, primero desde el punto de vista constitucional y posteriormente en las leyes secundarias, que regulan sus atribuciones y funciones justificando sus características y su existencia, desde sus antecedentes hasta la actualidad.

En la actualidad, en materia de la justicia penal, es preciso promover una constante profesionalización del Ministerio Público y sus auxiliares directos, así como la necesidad de tener programas y mecanismos de control para que los Agentes del Ministerio Público Federal actúen en los términos que fija la ley.

Dentro del marco de profesionalización del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, resulta impostergable la revisión de los programas existentes y además apoyarse de otros que conduzcan a tal fin, así como la mejoría de los salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad de empleo.

Independientemente de lo anterior resulta innegable que la corrupción existente en la institución propicia el desaliento colectivo y el encono social. Por ello se propone actualizar el marco jurídico para defender y

sancionar conductas inadecuadas y actos ilegales en el desempeño del servicio público. En este sentido será necesario fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

Para lograr establecer una Institución del Ministerio Público acorde a las características y necesidades de nuestro país, es indispensable lograr que la procuración de justicia alcance niveles óptimos de eficiencia en la persecución de los delitos y en el ejercicio de las demás atribuciones que la ley le otorga, como única vía para abatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas y mantener la vigencia del orden jurídico, entendido como una condición fundamental para la convivencia en sociedad.

Lamentablemente problemas como la comisión frecuente de delitos por parte de funcionarios públicos, su deficiente investigación, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, aunado a la penetración del narcotráfico en sus principales estructuras, la corrupción de los agentes del Ministerio Público, así como la improvisación e impunidad, han causado la desconfianza y el descrédito que pesa sobre la institución por parte de la sociedad. De esta manera surgen las siguientes hipótesis:

I. El perfeccionamiento de las condiciones legales, institucionales y administrativas, contribuirá a que la institución del Ministerio Público Federal se constituya en el vigilante de la legalidad y el encargado de la persecución de los delitos que la sociedad necesita, de igual manera realice

sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política le confiere.

II. La modificación y reestructuración en la organización y funcionamiento del Ministerio Público Federal permitirá crear las condiciones necesarias para garantizar a la sociedad la debida protección de su integridad física y patrimonial, con la finalidad de lograr que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos y no un obstáculos para la aplicación de la ley.

III. El mejoramiento y actualización de los programas de profesionalización de los agentes del Ministerio Público Federal, coadyuvara al descenso de la corrupción e impunidad que pesa sobre la institución, considerándolo como el inicio para recuperar la confianza y el crédito por parte de la sociedad.

Lo anterior exige llevar a cabo acciones inmediatas para que su funcionamiento sea eficaz y eficiente, bajo una constante profesionalización del Ministerio Público Federal. Por lo que resulta indispensable revisar por un lado las normas que rigen a la institución; y por el otro, los métodos y procedimientos bajo los cuales actúa el Ministerio Público. Esto con la intención de lograr que los órganos encargados de la procuración de justicia, se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos; de igual manera realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les confiere.

Sin embargo comprobar estas hipótesis requirió de un estudio exhaustivo y minucioso, por ello, y para dar transparencia y objetividad al trabajo se divide en cuatro capítulos:

En el capítulo primero se habla del Estado y sus elementos: territorio, población y gobierno, este último por que significa un elemento fundamental, al cual la sociedad otorga facultades de administrador; además se establece la división de poderes, ya que es uno de los elementos esenciales de nuestro sistema político. De igual manera se enmarcan las facultades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

En el capítulo segundo se revisan los antecedentes del Ministerio Público en nuestro país, iniciando el estudio con los Promotores Fiscales que existieron durante el Virreinato. Posteriormente hablamos del Ministerio Público en la Constitución de 1857; la importantísima reforma de 1900, en la cual se marco el rumbo de la institución en México. Finalmente se establece la institución dentro de la carta fundamental de 1917 y desarrollo del Ministerio Público hasta nuestros días.

El capítulo tercero se dedica al estudio y al análisis del marco jurídico, atribuciones y organización del Ministerio Público Federal, así como el reglamento que regula a los Agentes de esta institución. Aspecto fundamental de este capítulo, es el que se le otorga al análisis de las principales atribuciones del Ministerio Público Federal, como lo es su

participación en el ejercicio de la acción penal y su actuación como parte en el juicio de amparo.

Finalmente en el capítulo cuarto, se hace un estudio crítico acerca de algunos aspectos administrativos y jurídicos que se deben observar para que la institución realmente cumpla con el papel que le otorga la carta fundamental; independientemente que es necesario que asuma su responsabilidad de recuperar la confianza de la sociedad y garantizar una adecuada procuración de justicia.

## **CAPITULO PRIMERO**

# **EL ESTADO Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.**



## **1.1 ELEMENTOS DEL ESTADO MODERNO.**

Durante mucho tiempo el tema del Estado y su definición como concepto ha sido causa de profundos análisis por parte de los principales pensadores de la ciencia política, de tal manera que ningún concepto de la materia tiene una mayor historia que la del Estado. Sus orígenes como medio de orientar las investigaciones políticas, fueron mencionados en los siglos XVI y XVII; es aquí cuando comienza a utilizarse el término *stato* (estado) atribuyéndosele a Maquiavelo la creación de la palabra, como se puede observar dentro de su principal obra "El Príncipe", en la que fundamenta el sistema imperante para gobernar mediante el uso racional de la fuerza. Durante estos siglos surgió paso a paso el término Estado como sustituto de palabras anteriores, tales como reino, dominio o imperio.

Puede decirse que el vocablo es reciente, ya que su connotación actual es producto de un proceso histórico, así podemos mencionar que antiguamente en Grecia, lo que hoy se denomina Estado lo constituía la polis o ciudad-estado comunidad de ciudadanos; en Roma se denominaba *civitas*, y la comunidad ciudadana tenía un concepto más objetivo que en Grecia y era la República o *res pública* (cosa pública), el *civis romano* era el ciudadano que vivía en el recinto de la ciudad bajo la forma republicana de gobierno, el Estado romano lo constituye la plebe, es decir, el pueblo.

Entrando en el campo de las definiciones existen infinidad de autores que se han ocupado de estudiar con detenimiento al Estado. Desde los pensadores griegos hasta la actualidad, así tenemos una clásica por su autor, el cual ve al Estado como debiera ser y por lo tanto como un ideal, refiriéndose Aristóteles, para quien el Estado, polis en su época, es la "... forma capaz de realizar la vida suficiente"<sup>1</sup>. Continuando con las definiciones existen alguna de tipo legalista, como lo es la siguiente George Jellinek nos dice "El Estado es la corporación formada por un territorio, un pueblo sedentario y dotado de un poder de mando originario"<sup>2</sup>. Hans Kelsen, analiza el Estado desde una perspectiva sociológica y jurídica, concibiéndolo como una persona jurídica que se

---

<sup>1</sup> Herman Heller. Teoría del Estado. p. 23.

<sup>2</sup> Mario De la Cueva. Teoría del Estado. p. 174.

jurídica, concibiéndolo como una persona jurídica que se caracteriza por la falta de una realidad social y es al mismo tiempo la personificación del orden jurídico nacional. Por último, cabe agregar un autor más y es Herman Heller, quien vierte conceptos importantes como son: derecho, soberanía y autoridad, y cuya definición es la siguiente:

“A) derecho.- es un orden social establecido por la autoridad de la comunidad a fin de limitar normativamente la conducta externa, es decir, la conducta social de los entes dotados de voluntad.

B) soberanía.- es la potestad de decisión universal y suprema, de tal manera que se nombra soberana a una comunidad cuando posee una unidad de decisión que resuelva, como sistema mayor y supremo todos los asuntos de la comunidad.

C) autoridad.- es el poder organizado de la sociedad.”<sup>3</sup>

Por lo anterior pensamos que el Estado ha de organizarse conforme a Derecho, asimismo, constituye el medio de alcanzar los objetivos de la sociedad; por otra parte, la soberanía tiene un doble papel, interno y externo, en primer lugar, referida al poder supremo rector de una comunidad que integra al Estado, y cuando se entablan relaciones con otros Estados independientes.

Cuando se habla de un Estado de Derecho se puede tomar como un sinónimo un Estado Constitucional, en el que se reconocen determinadas libertades (personal, propiedad, contratación. etc. ). Aquí “el Estado aparece como el servidor rigurosamente controlado por la sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas”<sup>4</sup>. En este caso, es la Constitución de él, un sistema de normas jurídicas que buscan su protección y que caracteriza a todo Estado de Derecho

La voluntad constituye, en el Estado de Derecho, el fundamento de las relaciones humanas, que reduce el interés particular, ya que la voluntad es ahora lo social expresado en los ordenamientos jurídicos.

La ley se localiza por encima de todos con voluntad abstracta sobre el Estado y la sociedad misma, la separación de ésta de lo político, “al mismo

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* p.194.

<sup>4</sup> Carl Schmidt. *Teoría de la Constitución.* p. 137.

tiempo que la anulación política del individuo, también se transforma al organismo estatal en un simple guardián de los intereses individuales y, sobre todo, de las relaciones de propiedad".<sup>5</sup>

La ley es voluntad universal, y de ella comienza a organizarse el Estado y todas las relaciones entre los individuos, la protección y garantía de perpetuar dichas relaciones se concretan en la Constitución Política y los ordenamientos jurídicos que de ella emanan, " lo constitucional " equivale a la " garantía de la libertad " y la legitimidad de la autoridad estatal estriba en ser constitucional.

Por lo que la razón de ser del Estado se basa en la articulación de las instituciones políticas de la sociedad. El poder de este " ente", se concreta en dichas instituciones como poder político nacional, mismas que norman el comportamiento social y mantienen relaciones con la sociedad. El Estado no es abstracto, es la institución jurídica -normativa, y es el grupo social que lo actúa. De esta forma, variadas son las relaciones que se mantienen con la sociedad, como agente rector de la actividad económica, política y social.

Finalmente la organización política del Estado Moderno Mexicano, corresponde a una estructura social basada en el liberalismo económico y político, a los derechos individuales, a una Constitución Política y, a tres elementos básicos: población. territorio y gobierno.

### **1.1.1 POBLACIÓN**

Desde un punto de vista general, la población es un conglomerado humano asentado en un territorio determinado, al respecto Andrés Serra Rojas nos dice "... es el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado"<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Luis Aguilar Villanueva. Política y Racionalidad Administrativa. p. 17.

<sup>6</sup> Andrés Serra Rojas. Teoría del Estado. p. 264.

De manera que la población es el elemento humano del Estado; representa un componente esencial del mismo, ya que sin ella no sería posible la organización estatal. La población es un concepto sociológico que cubre al conjunto humano que integra una sociedad políticamente integrada; por ello en la comunidad primitiva se puede hablar de grupos humanos pero no de población, la cual es considerada como uno de los aspectos fundamentales de la organización política. Como el Estado es en primer lugar la sociedad misma, este conglomerado de individuos constituye su base humana, y que se conoce como población, y hace que se comprenda que sin la misma no habría gobernados, ni gobernantes.

Podría definirse a la población como la totalidad de seres humanos que habitan en el territorio de un Estado, haya o no nacido en él, en otros términos es el conjunto de individuos que se encuentra bajo la dirección de un gobierno o poder estatal. “ En cuanto a las características que debe tener, vale decir que carece de importancia el número de integrantes que la componen; puede ser nómada o sedentaria según se traslade constantemente o periódicamente de un lugar a otro, o este ubicado en un lugar determinado”.<sup>7</sup>

No se debe confundir población con nación o pueblo, y es que estas últimas son equivalentes en la sociología; aunque ya Herman Heller en su "Teoría del Estado", diferenciara a la nación por sus características. De una voluntad política unitaria frente al pueblo despolitizado. La nación o el pueblo son comunidades humanas que presentan unidad cultural, comparten idioma, religión, costumbres; una herencia común que se transmite de generación en generación e interactúan en relaciones socialmente estructuradas.

Ahora bien, la población como elemento constitutivo del Estado puede ser analizada desde diversos puntos de vista; por un lado, se encuentra la perspectiva jurídica, y por otro, tomando en cuenta sus características físicas y demográficas. Desde la perspectiva jurídica se contemplan las condiciones de nacionalidad y ciudadanía, entendiendo a la nacionalidad como el vínculo político-jurídico que existe entre los individuos que conforma la población de un Estado, es la que confiere el goce de los derechos políticos, mientras que la ciudadanía es la otorga el ejercicio de los mismos.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 248.

Teóricamente toda persona debe tener una nacionalidad y nadie debe poseer más de una, sin embargo, existen individuos sin nacionalidad y otros que tienen más de una. Tal es así que se puede tener dos clases de nacionalidad la de origen y la adquirida; la de origen corresponde al individuo en el momento de su nacimiento; en tanto que la adquirida, se consigue de forma voluntaria por naturalización. En nuestro país la Constitución Política establece en su artículo 30, que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

En este sentido, señala que son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o madre mexicanos;
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanos, sean de guerra o mercantes;

En cuanto a los mexicanos por naturalización, la Constitución señala que estos serán:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la naturalización y,
- II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Es fundamental conocer las limitaciones y prohibiciones para los extranjeros, como lo son: solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho a adquirir el dominio de tierras y aguas (art. 27); no podrán participar en asuntos políticos del país (art. 33); no podrán participar ni pertenecer al ejército (art.32); aunado a esto existen disposiciones que sólo autorizan a los mexicanos a solicitar concesiones y permisos.

En lo relacionado a la ciudadanía ésta se encuentra claramente reglamentada en el artículo 34 constitucional, en donde se dispone que los ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años y,
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Otro de los aspectos desde el cual se puede analizar a la población es el demográfico, en este aspecto se puede contemplar la dimensión actual y probable, su estructura por sexo y por edad, su distribución en el territorio nacional; y otras cuestiones como lo son las cuestiones económicas, educacionales, entre otras.

La población como objeto de estudios demográficos, no es un concepto estático sino con una gran cantidad de variables que se encuentran en constante movimiento. Los demógrafos distinguen tres tipos de movimientos poblacionales, en los que se reflejan diversos aspectos de su cambio. Se destaca ante todo el movimiento social o, utilizando un término más común, la movilidad social, exponente de todos los traslados de individuos de un grupo social a otro. Este tipo de movimientos sea tratado tanto por demógrafos como por sociólogos, ya que alteran la estructura social de la población.

## **1.1.2 TERRITORIO**

El territorio es la porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación; su extensión comprende un orden geográfico (clima, vegetación y relieve), y humano (población, economía, administración), los cuales se limitan por una división política que se contempla en la jurisdicción de un Estado. En términos del Derecho Internacional, el territorio es el elemento fundamental del Estado, en sus dos aspectos generales "... como la

superficie sobre la que el Estado tiene derecho exclusivo y como asiento de las relaciones de autoridad ".<sup>8</sup>

Con relación a la composición y dimensión del área territorial, existe el acuerdo de que se comprende todas las superficies terrestres, incluyendo las del subsuelo; las aguas (ríos y lagos); y el espacio aéreo sobre tierra y mar. Por otra parte, el concepto de territorio estatal comprende lugares situados fuera de él, pero que se encuentran dentro de su jurisdicción, como son: embarcaciones en alta mar, las aeronaves en vuelos y las representaciones diplomáticas en el extranjero.

Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. En este sentido significa "... un cuadro de competencia y un medio de acción." <sup>9</sup>. Es decir, como esfera de competencia del Estado, el territorio delimita especialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del cual los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicabilidad fuera del cual carecen de eficiencia normativa. Como medio de acción del Estado el territorio "... es el instrumento de poder, ya que si tiene el suelo tiene al habitante, y es que es más fácil vigilar y controlar a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que viven ".<sup>10</sup>

El Estado tiene el imperio, pero no el dominio del territorio, es decir, el Estado no es el dueño o propietario del espacio territorial no ejerce un derecho real como equivaldría a la propiedad en el derecho civil; a lo más que se llega, es a aceptar que es un derecho real constitucional.

Todos los bienes que se hallen en el territorio lo que natural y físicamente lo compongan son susceptibles del imperio del Estado pero vale comentar que sé imperio se ejerce sobre los bienes, como elementos que integran el patrimonio, el cual se forma por todos los bienes que el orden jurídico fundamental imputa en dominio al Estado, y que necesariamente son distintos de los que componen la esfera jurídica y económica de los sujetos físicos o morales, individuales o colectivos, privados o sociales que existen dentro del territorio. En términos generales, puede decirse que el territorio

---

<sup>8</sup> Andrés Serra Rojas. Ciencia Política. p. 331.

<sup>9</sup> George Burdel. Tratado de Ciencia Política. p. 78.

<sup>10</sup> *Ibidem*. p. 80.

es el elemento esencial del Estado desde su origen, al grado de que no se puede concebir la organización política sin aquel.

Analizando el territorio como elemento del Estado mexicano, la Constitución Política alude al territorio nacional en el capítulo denominado “ De las partes integrantes de la Federación y del Territorio nacional”; en los artículos 42 al 48. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que rige el derecho internacional y las marítimas interiores y;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional,

### **1.1.3 GOBIERNO**

Para analizar al gobierno como elemento fundamental del Estado, es necesario aludir a las formas de gobierno que han existido. Hay diferentes clasificaciones, pero grandes pensadores como Aristóteles, Platón y Rosseau, coinciden en hablar de tres formas fundamentales: la monarquía, aristocracia y república. Aristóteles menciona que estas tres formas puras derivan en tiranía, oligarquía y demagogia respectivamente, refiriéndose a ellas como formas impuras de gobierno.



Ahora bien, bajo el concepto de gobierno que contempla órganos y funciones como elementos característicos, se pueden apreciar la república y la monarquía como formas orgánicas de gobierno; la democracia, aristocracia y autocracia como formas funcionales. Dentro de este contexto hay que hacer la diferencia entre gobierno y Estado; el primero es el conjunto de órganos encargados de las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece; el Estado es la institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho.

Las diferentes formas de gobierno indican como se conduce un Estado y en quien se deposita su ejercicio. El gobierno, entonces, es el conjunto de órganos del Estado y las funciones en que se desarrolla el poder público. Esto lo reafirma Linares Quintana que dice " el vocablo gobierno indica la acción y el efecto de mandar, con autoridad, así como ordenar, dirigir y regir; el gobierno es un sistema orgánico, creado, afirmado y desarrollando el orden jurídico ".<sup>11</sup>

La función de gobierno está encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado. Pero para que el gobierno pueda realizar sus actividades éste requiere del dominio, a través de la gestión de las instituciones que ejercen el control y la dirección de los asuntos tanto políticos como administrativos que corresponden al Estado. Omar Guerrero al hablar del gobierno nos dice "... un gobierno tiene por principal objetivo difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener las instituciones políticas, y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia".<sup>12</sup>

El gobierno es la sede material del poder estatal necesario para la realización de los fines del Estado. El gobierno se crea formalmente cuando el poder queda provisto de órganos de expresión política y jurídica, los cuales son facultades específicas que permiten su ejercicio racional.

En el artículo 40 de la Constitución Política de nuestro país, se establece la forma de gobierno que se adopta en los términos siguientes: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal". Es importante decir que, en la forma de gobierno

---

<sup>11</sup> Linares Quintana, S.V Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. p. 10.

<sup>12</sup> Omar Guerrero Orozco. Introducción a la Administración Pública. P 35

llamada República el depositario del poder público es elegida periódicamente por los ciudadanos del país, es decir, será elegido por la voluntad expresa del pueblo a través del voto mayoritario que resulte de las elecciones correspondientes, y el que resulte electo lo hará por un periodo determinado para que posteriormente sea sustituido por otro; en este momento se hace presente la democracia, ya que el poder reside en la mayoría, y el gobierno deberá ser ejercido en beneficio del pueblo.

En referencia a lo anterior, es menester hacer alusión al sufragio como medio de expresión de la voluntad política del pueblo. En nuestra Constitución Política, el voto es un derecho y una obligación. Y en el artículo 36, se dicta la obligación de "... votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponde".

Para finalizar, la forma adoptada en el país, ha contribuido a mantener el poder y la estabilidad política, de tal manera que el partido en el poder, ha mantenido la titularidad del gobierno federal de 1929 a 1998.

## **1.2 TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

Bajo el contexto que se ha venido manejando, se plantea, como elemento primordial de la forma de gobierno democrática, la división de poderes; piedra angular de la filosofía Montesquieu, el estudio realizado por el autor de "El espíritu de las leyes", radicales en la ley, la razón, y su aplicación en los medios y lugares, para poner fin a los gobiernos despóticos y absolutistas, asignando la libertad a los hombres a través de la separación del Poder Judicial frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Montesquieu hizo del Judicial un poder distinto al Ejecutivo.

Para éste autor, la finalidad más importante de dividir el poder del Estado, es la de limitar sus excesos y por ello, nos dice, para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder <sup>13</sup>, en este sentido George Sabine nos dice "... la teoría es

---

<sup>13</sup> Nicolás Maquiavelo. El Príncipe, p. 17.

un sistema de frenos y contrafrenos, de pesos y contrapesos en las actividades de cada uno de los poderes"<sup>14</sup>.

Montesquieu propone la atribución de las funciones del Estado a tres diferentes cuerpos colegiados, en razón de:

A) La potestad legislativa;

B) La potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes;

C) La potestad judicial de las cosas que dependen del derecho civil.

Uno de los principios básicos de la Constitución Política del país, que define su estructura y organización es la división de poderes, principio que se encuentra depositado en el artículo 49, nos dice que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial". En este sentido, también agrega, "... no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo en el caso de facultades extraordinarias para legislar"

Con estos elementos se suprime la existencia unipersonal del poder, para el ejercicio de sus facultades, son concretos y definidos para cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Política, de tal manera que el Poder Supremo, únicamente se le reconoce a la Federación.

## **1.2.1 PODER LEGISLATIVO**

Al hablar del Poder Legislativo, es importante iniciar el análisis explicando que "... la función legislativa es una actividad creadora del Derecho Positivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y, la organización social

---

<sup>14</sup> George Sabine. Historia de la Teoría Política. p. 410.

y política”<sup>15</sup> . Así la función legislativa del Estado establece normas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada y resuelve directamente tareas concretas.

En el caso de México la función legislativa, está encargada al Congreso Federal como órgano único de producción de leyes, que harán posible la convivencia dentro del Estado, en otras palabras, de manera concreta el Congreso de la Unión elaborará las leyes que regirán en toda la República. Nuestra Constitución Política establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión; el cual se encuentra constituido por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados tiene el carácter de representantes populares y se encuentra conformada por 500 individuos; 300 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa, es decir, por votación directa; y los 200 restantes llegan a la Cámara por el principio de representación proporcional o plurinominales.

La Cámara de Senadores, se encuentra integrada por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría proporcional. Los 32 Senadores restantes serán elegidos por el principio de presentación proporcional votados en una sola circunscripción plurinomial nacional,

Los Senadores en coordinación con los Diputados Federales y el Poder Ejecutivo tienen encomendada como tarea fundamental crear las leyes. En el artículo 61 constitucional se establece que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El artículo 74, señala que las principales facultades de la Cámara de Diputados, son las siguientes:

I. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación; derivar la cuenta pública del año anterior.

---

<sup>15</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit., p. 125.

II. Erigirse en colegio electoral y ejercer atribuciones respecto a la elección del Presidente de la República.

III. Vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de fiscalización dependiente de la propia Cámara de Diputados.

En referencia a la Cámara de Senadores, sus principales facultades son las siguientes:

I. Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo

II. Declarar quien convocará a elecciones en los Estados cuando hayan desaparecido los poderes en un Estado.

III. Erigirse como jurado de sentencia para conceder juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos, en contra de los intereses generales.

Ambas Cámaras tienen dos periodos ordinarios de sesiones al año; además de que pueden tener las sesiones extraordinarias que sean necesarias. Dentro del Congreso de la Unión se encuentra la Comisión Permanente, que es un órgano supletorio del Congreso en los casos en que se encuentre en receso; ésta comisión tiene establecidas sus facultades en artículo 79 constitucional.

Para finalizar, conviene precisar que los Diputados y Senadores, son representantes populares de la nación y serán elegidos, los primeros cada tres años, y los segundos cada seis años, ambos en su totalidad.

## **1.2.2 PODER EJECUTIVO**

Cuando se habla del Poder Ejecutivo como parte de la organización política del Estado, es indispensable establecer los dos tipos de gobierno o

Ejecutivo que existen en la actualidad: el parlamentarismo y el presidencialismo; en el parlamentarismo "... el ejecutivo es colegiado y el legislativo predomina sobre aquél; en el gobierno presidencial, el ejecutivo es unipersonal y tiende a predominar sobre el legislativo".<sup>16</sup>

En el sistema parlamentario, el poder ejecutivo generalmente se constituye en dos niveles: el Jefe del Estado, cuyas funciones son prácticamente representativas; y el Consejo o Gabinete de Ministros, en quienes recae la titularidad activa del poder ejecutivo.

Para Karl Loewenstein, las características del parlamentarismo son las siguientes:

"A) Identidad personal entre los miembros del gabinete y los del Parlamento;

B) El gobierno, encomendado al gabinete está funcionando con el parlamento y forma parte integral de éste;

C) El gabinete está presidido por un jefe llamado primer ministro, que al mismo tiempo es el jefe del parlamento y líder del partido que aquél domine".<sup>17</sup>

En el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo se encuentra bajo la responsabilidad de un individuo llamado Presidente de la República; de manera general sus características son las siguientes:

A) El titular del órgano del Estado en quien se deposita la función ejecutiva funda su investidura, en la voluntad popular;

B) Al conferir al Presidente la función administrativa, se le confiere la facultad de nombrar a sus colaboradores inmediatos;

C) A diferencia de los ministros en el sistema parlamentario, el Presidente tiene a los Secretarios de Estado;

---

<sup>16</sup> Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública. T.I p. 78.

<sup>17</sup> Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. PP. 105-107.

D) El Presidente es jefe del ejecutivo y del Estado;

E) Aunque en el sistema presidencial domina el ejecutivo, no debe olvidarse que las funciones legislativa y judicial se sustraen a tal predominio; por lo menos jurídica y doctrinalmente.

El Poder Ejecutivo materializa su actividad a través de la administración pública, que es el conducto de las acciones de gobierno con la sociedad. El Ejecutivo en México, es sin lugar a dudas el poder principal, no obstante que asume idéntica jerarquía constitucional razones de trascendencia histórica, económica, presupuestal, política y de práctica constitucional han dado por resultado la supremacía del Ejecutivo por encima de los otros dos poderes de la Unión. Sin embargo, el predominio del Ejecutivo se origina por la influencia de los factores mencionados, pero sobre todo por la actividad política que envuelve a éste.

En nuestro país, la Constitución mexicana en su artículo 89, establece las funciones más importantes que ejerce el Poder Ejecutivo, y estas son:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los funcionarios a quienes delega parte sustancial de la función administrativa, así como a los empleados de la Unión;

III. Dirigir los negocios diplomáticos y celebrar tratados con el exterior;

IV. Nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con la aprobación del Senado;

IV. Proporcionar al Poder Judicial los auxilios que necesita para el ejercicio expedito de sus funciones;

VI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

En los párrafos anteriores, se trató de enumerar las facultades y obligaciones que nuestra constitución otorga al titular del Poder Ejecutivo, sin embargo, es importante mencionar que existen otras atribuciones que se encuentran dispersas en diferentes artículos de la propia Constitución tal es así, que las enormes y complejas atribuciones constituyen el origen del presidencialismo, que lo convierte en el pilar de nuestro sistema político.

### **1.2.3 PODER JUDICIAL**

Durante muchos años se ha discutido si el Judicial es realmente un poder. El autor clásico de la división de poderes, Montesquieu, lo señala como una de las partes fundamentales en el orden constitucional; el cual consideró esencial para el equilibrio de poderes.

Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un poder como los anteriores, en virtud de que éste necesita de diversos elementos: 1) iniciativa, ya que el Poder Judicial, necesita de diversos elementos para poder entrar en acción; 2) unidad, y es que sus diferentes actores cuentan con autoridad propia; 3) autoridad general, ya que sus resoluciones alcanzan únicamente a las partes interesadas y no a la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior se concluye que el Poder Judicial posee características inéditas, pero su presencia es indispensable y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia es necesaria para lograr el equilibrio en la división de poderes.

Ahora bien, a manera de complemento, la función judicial del Estado está depositada en un órgano del cual emanan actos judiciales motivados por conflictos, controversias o cuestionamientos contenciosos que tendrán como finalidad resolver o dirimir las situaciones conflictivas; estos actos son concretos, particularizados e individualizados al igual que los del Ejecutivo.



En el Estado mexicano el Poder Judicial es el órgano encargado de resolver las controversias acerca de la interpretación del derecho y sobre la legalidad de los actos gubernamentales. El artículo 94 de la Constitución Política, establece que el Poder Judicial Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito (colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación), en los Juzgados de Distrito y en el Jurado Popular, Así el Poder Judicial es el único con facultades para resolver conflictos entre los habitantes de la República, en virtud de que los órganos administrativos no pueden hacerlo, su función fundamental es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia en nuestro país.

Es de suma importancia hacer mención de la reforma que sufrió nuestra Constitución Política, en 1994, en la cual se modifica la estructura del Poder Judicial de la Federación en el país. De tal manera que a partir del 31 de diciembre de 1994, se crea un nuevo órgano que se denomina Consejo de la Judicatura Federal.

Entre las principales modificaciones se encuentran la reducción de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 26 a 11, jubilando a todos los anteriores, se establece una reforma en el procedimiento de designación, y como se mencionó anteriormente se crea un nuevo órgano que se encargará de los aspectos administrativos y que lleva el nombre de Consejo de la Judicatura Federal.

De las atribuciones del Consejo se encuentran “ las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de los magistrados; le corresponde la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales; así como intervenir en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial.”<sup>18</sup>

De tal manera que el Poder Judicial queda de la siguiente manera:

**Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.**

---

<sup>18</sup> Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo, p. 130

La estructura del Poder Judicial a partir de 1995, es la siguiente:

Tribunales Colegiados de Circuito.

28 Tribunales Colegiados de Circuito en el D.F.

54 Tribunales Colegiados de Circuito foráneos.

246 Magistrados.

Tribunales Unitarios de Circuito

4 Tribunales Unitarios de Circuito en el D.F.

42 Tribunales Unitarios de Circuito foráneos.

46 Magistrados.

Juzgados de Distrito en el D.F.

30 Juzgados de Distrito en el D.F.

145 Juzgados de Distrito foráneos.

173 Magistrados.

## **1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO**

### **1.3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La Administración Pública es el campo del conocimiento más reciente en el terreno de las ciencias sociales, es decir, uno de los campos de estudio de mayor importancia de la ciencia política. La Administración Pública nace como disciplina a raíz de la distinción entre política y administración.

La separación entre la política y la administración, supuso fundamentalmente, que el proceso de gobierno podía dividirse en dos fases: la decisión y la ejecución de la misma, en donde los valores y procesos democráticos se aplicaba a la primera, diluyéndose en la segunda; pero algo más importante, hizo posible la definición de la administración como una disciplina científica, cuyo objetivo fundamental es la eficiencia. Esto es, la política como proceso de selección de objetivos se convirtió en un acto preadministrativo, en tanto que la administración pública como actividad científica tenían por objeto alcanzar de manera más eficiente estos fines.

La Administración Pública se entiende como el proceso mediante el cual se definen objetivos, se formulan planes y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías humanas y se llevan a cabo los cambios necesarios. El Diccionario de Política y Administración Pública nos dice, “ Es una acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Administración porque implica, la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

La Administración Pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estos actos ”.<sup>19</sup>

Por su parte, Omar Guerrero al hablar de la Administración Pública se refiere “... la administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad; la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de los recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres; la instrucción pública, el socorro de las miserias, las calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los

---

<sup>19</sup> Diccionario de Política y Administración Pública. p. 47.

beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización”.<sup>20</sup>

Así mismo, la Administración Pública, se puede entender como “ un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como son, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”.<sup>21</sup>

En general la administración pública debe ser entendida como la actividad que realiza los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base a los ordenamientos legales que le otorgan atribuciones y competencias específicas.

La organización de la Administración Pública Federal, se sustenta en la Constitución Política, la cual es el instrumento jurídico que precisa la actividad del Estado, además de normar los cuadros políticos y administrativos del país; señala también, que el poder ejecutivo se encuentra constituido por el presidente de la República y la Administración Pública Federal, siendo ésta última la parte más importante, puesto que constituye uno de los canales mediante los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

El orden jurídico nacional en su artículo 90, ordena que el Poder Ejecutivo Federal se estructura a través de órganos descentralizados, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; así mismo, define las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal para su operación.

De tal manera que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F), el ordenamiento jurídico que explica el funcionamiento y estructura de la administración pública en nuestro país.

---

<sup>20</sup> Omar Guerrero Orozco. Introducción a la Administración Pública. p. 270.

<sup>21</sup> Ramiro Carrillo Landeros. Metodología y Administración. De. . p. 110.

Actualmente la administración central federal, significa “ la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas ”.<sup>22</sup>

De manera enunciativa, las dependencias del ejecutivo, y por tanto de la administración pública centralizada, se presentan en el artículo 26 de la L.O.A.P.F, y son las siguientes secretarías: Gobernación, Defensa, Marina, Hacienda y Crédito Público, Contraloría, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Reforma Agraria, Agricultura, Comercio, Medio Ambiente y, Turismo.

Los órganos administrativos centralizados realizan de manera general los fines del Estado en materia federal, no tienen otra personalidad que la del mismo y, no poseen patrimonio propio, Además están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado, lo que queda de manifiesto, es que estos organismos públicos son los responsables directos y coadyuvadores de las actividades del ejecutivo y por lo tanto tienen atribuciones de autoridad así en los actos en que participen tomaran tal carácter.

En el artículo 90 constitucional sólo habla de Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, inferimos que todos los organismos que no pertenezcan a la primera serán organismos públicos descentralizados por exclusión. Reafirmando lo anterior, en el artículo 1ro. de la L.O.A.P.F., se lee: “ Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, componen la Administración Pública Paraestatal”.

De la anterior se desprende que los organismos públicos descentralizados son solo una parte de la administración pública descentralizada. Sin embargo a decir del artículo 45 de la L.O.A.P.F., “ Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, a por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. En tal sentido se debe hablar de organismos públicos descentralizados cuando

---

<sup>22</sup> Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 487.

se hace referencia a empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas”.

A manera de conclusión, como se puede apreciar, no es lo mismo un organismo público centralizado que uno descentralizado, sus diferencias radican principalmente en la ubicación que tienen dentro de la esfera del poder. Y generalmente se piensa que los organismos descentralizados son instrumentos de la Administración Pública Paraestatal para realizar tareas específicas subordinadas a la Administración Pública Centralizada.

### **1.3.2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

Para ubicar el tema que origina la presente investigación, es indispensable realizar algunas consideraciones acerca de la ubicación de la Procuraduría General de la República (P.G.R.), como parte integrante de la Administración Pública Federal; y es que en la última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) desapareció sin motivo aparente. De tal manera, que hasta diciembre de 1994, la L.O.A.P.F., estableció lo siguiente:

"Artículo 1ro. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 4. El Procurador General de la República, es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los 'términos que la ley determine."

De tal manera, que para considerar a la P.G.R y al Ministerio Público Federal, como parte integrante de la Administración Pública Central, necesitamos recurrir a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (L.O.P.G.R). que en artículo 1ro. nos dice:

“ Artículo 1o.- 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 atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.” Aunado a esto, se deben considerar algunas características propias de la institución, y que fortalecen la posición de la P.G.R, dentro de la Administración Pública Central.

Así tenemos que las funciones que realiza la P.G.R, incluyendo las del Ministerio Público Federal, son: la de Consejero jurídico del Gobierno, representante de la sociedad, representa a la Federación en los juicios en los que ésta sea parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, entre otras; funciones todas ellas de carácter administrativo, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes ni dictar sentencias, por lo que es de considerar, que el procurador y titular del Ministerio Público Federal, dependen directamente del Presidente de la República, y cumple sus órdenes en la esfera de competencia que está prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo, que elaboró el titular del Ejecutivo para el sexenio 1995-2000, expresa en lo que se refiere a la aspiración por un Estado de Derecho y un país de leyes, la necesidad de “... lograr que los órganos de procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional le ha conferido”<sup>23</sup>; además busca con la reforma al artículo 21 constitucional, un mejor desempeño de las funciones que la Constitución confiere al Ministerio Público, como la institución rectora del sistema de procuración de justicia.

---

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p. 70.

En este sentido, se crea el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, el cual tiene su sustento en el P.N.D., que indica que la P.G.R. tiene como objetivos generales “ lograr que el sistema de procuración de justicia alcance niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que le otorga la ley, como único camino para abatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas y mantener la vigencia del orden jurídico, entendido como una condición fundamental para la convivencia humana en la comunidad”.<sup>24</sup>; de igual manera se busca establecer “ las bases para la debida profesionalización y dignificación del Ministerio Público Federal, para así emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito ”.<sup>25</sup>

De tal manera que la P.G.R. y la institución del Ministerio Público Federal, cumplen la función constitucional de representar los intereses de quienes son afectados por determinadas circunstancias, no cuentan con los medios necesarios para protegerse; además tiene la irremplazable misión de velar que se cumpla cabalmente lo establecido en la carta fundamental, cuidando siempre que la ley prevalezca sobre cualquier interés particular y, busca como fin el establecimiento de una sociedad cada vez más justa e igualitaria, a través de la construcción de un Estado de Derecho, sustentado únicamente en la legalidad alcanzando con esto una mejoría en cuestiones políticas, como sociales y culturales, garantizando para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.

Es oportuno señalar, que la procuración de justicia es función propia del Poder Ejecutivo, y es que la imposición de penas es propia de la autoridad judicial, en otras palabras, el Poder Judicial; y es que, debemos ver a la procuración de justicia, como el conjunto de actividades otorgadas jurídicamente a las instituciones y órganos que se orientan a la protección del interés social, para que las normas jurídicas sean cumplidas. De tal manera, que las funciones que realiza la P.G.R., son de carácter administrativo, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes ni dictar sentencias.

Así, la actividad del Poder Ejecutivo se centra en sentar las bases necesarias para la construcción de un Estado de Derecho, en donde las

---

<sup>24</sup> Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000. p 4-10.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 11.



instituciones de la procuración de justicia sean vistas por la sociedad como auténticos servidores públicos, que contribuyan a la recuperación de la confianza y credibilidad, además de velar sobre todo por las garantías individuales, la seguridad pública, la disminución de la delincuencia y la corrupción, ofreciendo así una mejoría en la calidad de vida de la población.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EVOLUCION DEL MINISTERIO PÚBLICO**

## **2.1 ANTECEDENTES**

El establecimiento del Ministerio Público en nuestro país, tiene profundas semejanzas con la institución de la Promotoría Fiscal que prevaleció durante el virreynato, y aún decretada la vida independiente siguió prevaleciendo; con relación al Ministerio Público, el decreto de 9 de octubre de 1812, ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales; ya que en los Tratados de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, mientras las cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

“ En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, se establece que en el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, existen los fiscales auxiliares en la administración de justicia: uno para lo civil y otro para lo criminal; su designación, estaría a cargo del poder legislativo a propuesta del Ejecutivo.”<sup>26</sup>

La Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824, se incluye al Ministerio Público Fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de Justicia, igualando su nivel a la de los Ministros y dándole el carácter de inamovible. La ley de 14 de febrero de 1826, reconoce como necesaria la intervención del Ministerio fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, establece el sistema centralista en México, y conserva al Ministerio Fiscal como integrante de la Corte Suprema, contando además los Tribunales Superiores de los departamentos con un fiscal cada uno de ellos.

El Ministerio Fiscal, como institución independiente, se introduce en la ley para el arreglo de la Administración de Justicia, promulgada el 6 de

---

<sup>26</sup> Guillermo Colín Sánchez. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. P. 113

diciembre de 1833, durante el régimen de Antonio López de Santa Anna. En el título VI, de la ley, y bajo el rubro “ del Ministerio Fiscal”, se establece la organización de la institución, así como las categorías del Ministerio como promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los Tribunales Superiores y fiscales del Tribunal Supremo.

Además la principal contribución de dicha ley es el “... nombramiento del Procurador General de la Nación, para velar por los intereses nacionales y proceda con los conocimientos necesarios en puntos del derecho.”<sup>27</sup>. De tal manera que el Ministerio Fiscal debe promover la observancia de las leyes; defender a la Nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte en los juicios en los que intervengan; promover cuando crea necesario u oportuno, la pronta administración de justicia; intervenir en todos las demás negocios y casos que las leyes así lo dispongan.

Así “ La Ley de 23 de noviembre de 1855, expedida por el presidente Ignacio Comonfort, extiende la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la justicia federal.”<sup>28</sup>; así los fiscales se les colocaba, ya sea en la Suprema Corte de Justicia o en los Tribunales de Circuito.

## **2.2 EL MINISTERIO PÚBLICO LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

Si bien es cierto que la institución del Ministerio Público empieza a perfilarse como tal en la Constitución Federal de 1857, ésta no llega a consolidarse; ya que si bien los constituyentes del 57, conocían la institución del Ministerio y su actuación en el derecho francés, no la establecieron en nuestro país por tradición democrática

En el proyecto de constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27,

<sup>27</sup> Sergio García Ramírez. Curso de Derecho Procesal Penal. P. 200.

<sup>28</sup> Juan J. González Bustamante. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. P. 67.

disponiéndose que “ a todo procedimiento de orden criminal debe proceder querrela a acusación de la parte ofendida a instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad ”<sup>29</sup>. Según este artículo el ofendido directamente podría acudir con el juez ejercitando la acción; también podría iniciarse el proceso a instancias del Ministerio Público, como representante de la sociedad, de tal manera que el individuo conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en términos del ejercicio de la acción.

La idea de establecer formalmente al Ministerio Público en la Constitución, originó apasionados debates entre los diputados integrantes de la Asamblea Constituyente, ya que se tuvo la idea, que sí se estableciese la institución se daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando demoras en la administración de justicia, por que obligar al juez a esperar la acusación formal para poder proceder, sería tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo.

Finalmente la opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público; la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar se encontraba profundamente arraigada en el animo del pueblo, pero despertó entre los constituyentes la inquietud de que el juez sea al mismo tiempo juez y parte, y dirija, a su arbitrio la marcha del proceso, con la que el artículo fue declarado sin lugar a votar, y se rechazó la instauración formal de la institución en la Constitución Federal de 1857.

El texto aprobado en la Constitución de 1857, dispuso en su artículo 91, lo siguiente “... que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por 11 Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; electos en forma indirecta en primer grado por un periodo de seis años; y no se requería título profesional, sino estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores.”<sup>30</sup>

Es importante hacer mención de algunas características que el constituyente de 1857, integró en el artículo anteriormente descrito, de tal manera que se buscó combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano, y del procurador general francés, pero hay que establecer que no hubo una orientación precisa, ya que no se establece un organismo unitario y jerárquico, con relación al Ministerio Público.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*. P. 67.

<sup>30</sup> **Hector Fix Zamudio**. La Función Constitucional del Ministerio Público. P. 98.

Posteriormente, el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido el 29 de julio de 1862, por el presidente Benito Juárez, estableció que “ el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera o la Corte lo estimara oportuno”.<sup>31</sup>

También Benito Juárez, expidió la Ley de Jurados Criminales, el 15 de junio de 1869, previendo que se establecieran tres promotores o procuradores a los que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público independientes entre sí, y no constituyen una organización. Sus funciones eran acusatorias ante el jurado aunque desvinculado de la parte civil, únicamente acusaban a nombre de la sociedad por el daño causado por el delincuente.

Con respecto a los tres representantes del Ministerio Público, Carlos Franco Sodi, nos comenta lo siguiente “... sus funciones curan acusatorias ante el jurado y desvinculados por completo del agravio de la parte civil. Acusaban pues, al delincuente en nombre de la sociedad y por el daño que ésta resentía con el delito, no formaban una institución.”<sup>32</sup>

En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, se concibió al Ministerio Público como una magistratura, instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta. También se mencionó la Policía Judicial para avocarse a la investigación del delito y a la obtención de pruebas.

En el primer Código de Procedimientos Penales de 1880, se establece una organización completa del Ministerio Público, asignándole la función de promover; y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal. El segundo Código de Procedimientos Penales de 1894, mejora la institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso; lo establece con las características del Ministerio Francés, es decir, como miembro de la policía judicial y como auxiliar de la administración de justicia.

---

<sup>31</sup> Guillermo Colín Sánchez, Op. Cit., P. 114.

<sup>32</sup> Carlos Franco Sodi., El Procedimiento Penal en México. P. 73.

## 2.3 LA REFORMA 1900

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por la intensa búsqueda de regular la estructura y funcionamiento del Ministerio Público, como lo demuestra la expedición de los primeros códigos de procedimientos penales, pero que finalmente, a pesar de todos los intentos, no se logró establecer la independencia de la institución del Poder Judicial.

No fue hasta principios del presente siglo cuando el Congreso de la Unión vota el decreto del 22 de mayo de 1900, en el cual se reforma los artículos 91 y 96, de la Constitución Política de 1857.

En esta reforma se suprimen a los fiscales de los tribunales federales así como también la presencia del Procurador General dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De tal manera que la "... Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda integrada por quince ministros y funcionará en pleno o en salas (art. 91)." <sup>33</sup>

Pero la modificación más importante, es la que crea la institución del Ministerio Público de la Federación como un organismo jerárquico y unitario bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.

Las modificaciones constitucionales determinaron a su vez la reforma del Código de Procedimientos Penales de 1895, anteriormente mencionados estableciéndose en el artículo 37, lo siguiente "... que., el Ministerio Público estaría encabezado por el Procurador General de la República y quedaría integrado con tres agentes auxiliares del citado procurador, así como los adscritos a los tribunales de circuito, y juzgados de distrito; en tanto que en el artículo 42, se dispuso que el procurador, los agentes y los demás empleados del Ministerio Público, serían nombrados y removidos libremente por el ejecutivo." <sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Guillermo Colín Sánchez. Op. Cit. . P. 107.

<sup>34</sup> Hector Fix Zamudio. Op. Cit. . P. 100.

Es importante señalar que, a pesar de las modificaciones a la Constitución Federal y al Código de Procedimientos, la institución del Ministerio Público siguió desempeñando un papel nominal dentro del procedimiento penal, y es que "... eran los Comisarios de Policía o la Inspección General del ramo, eran los encargados de levantar las actas, sin que existiese en las delegaciones una vigilancia por parte del Ministerio Público para que los procedimientos estuviesen ajustados a la ley." <sup>35</sup>

Las Comisarías eran verdaderos antros donde imperaban el capricho y la arbitrariedad, y el Ministerio Público desempeñaba solamente funciones de mensajero, enviando a los jueces penales las actas levantadas en las comisarías.

No fue hasta el 12 de septiembre de 1903, cuando se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, la cual funda la organización del Ministerio Público, dándole unidad y dirección; además deja la institución de ser un simple auxiliar de la administración de justicia para tomar el carácter de magistratura independiente que representa a la sociedad.

El presidente Porfirio Díaz, perfiló claramente las nuevas características que en México tomaba el Ministerio Público, y señalaba "... uno de los principales objetos de esta ley, es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, es el representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando haya sufrido quebranto." <sup>36</sup>

De tal manera que esta ley presentó las siguientes características: El Ministerio Público representa a la sociedad ante los tribunales; se faculta al Poder Ejecutivo Federal para nombrar a los funcionarios de la institución; se establecen las funciones que corresponden al Ministerio Público, entre las que destacan las relativas a su participación en los asuntos de interés público y en el ejercicio de la acción penal, quedándole supeditados en estas funciones tanto la policía judicial como la policía administrativa.

---

<sup>35</sup> Juan J González Bustamente. Op. Cit. Supra nota. 3, p. 71.

<sup>36</sup> Manuel Rivera Silva. El Procedimiento Penal. P. 70.



El 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y la reglamentación de sus funciones, en cuyo artículo primero se dispuso que “ ... El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia.”<sup>37</sup>

De acuerdo con los artículos 6o. y 7o, de la ley, el Ministerio Público Federal, se componía de un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; un agente sustituto; de dos agentes auxiliares, y de los agentes necesarios para que cada tribunal de circuito y cada juzgado de distrito; en el entendido de que el procurador general era designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo y los agentes nombrados también por el último, a propuesta del procurador.

En los artículos antes mencionados, se aprecia con claridad la dependencia de la institución del Ejecutivo, y es que el Procurador General de la República así como los funcionarios del Ministerio Público dependían inmediata y directamente del Presidente por conducto de la Secretaria de Justicia.

Es importante transcribir la exposición de motivos de la ley, y es que se observa con toda claridad el espíritu de la reforma constitucional de 1900:

“ El Ministerio Público es considerado como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separado de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien diversa. El Poder judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes ..., en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho a petición en nombre de la sociedad y del Estado.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Hector Fix Zamudio. Op. Cit. Supra nota. 5. P. 100.

<sup>38</sup> Ibidem. P. 101.

## **2.4 EL CONSTITUYENTE DE 1917**

Al terminar el movimiento revolucionario que puso fin al gobierno de Porfirio Díaz, el país entró en un proceso de reconstrucción del orden legal que pusiera en marcha los ideales que dieron origen a la lucha armada.

Al promulgarse la Constitución Política de 1917, se busco unificar, criterios en torno a las facultades del Ministerio Público, haciendo de éste una institución, un organismo integral para perseguir el delito y con independencia del Poder judicial aunado al reconocimiento del monopolio de la acción penal por el Estado a un solo órgano: el Ministerio Público.

Analizando los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución presentados por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, se puede observar la gran jerarquía que el primer jefe de la revolución le otorga al Ministerio Público. Carranza menciona dentro de la exposición de motivos las causas en que se fundo el constituyente para reglamentar a la institución, y es “ que principalmente se rompió con el viejo esquema colonial de procuración y administración de justicia, en donde los jueces eran los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas”, ocasionando en muchos casos verdaderos atentados contra la sociedad.

El texto del artículo 21 constitucional fue enviado para su discusión el 10 de diciembre de 1916, decía “ La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía, y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste.”<sup>39</sup>

La idea expuesta resultó confusa para la comisión dictaminadora, la cual era “... integrada por los diputados Mújica, Romo, Monzón, Recio y Colunga. quienes objetaron el texto de Carranza y propusieron que la autoridad administrativa quedase subordinada al Ministerio Público en el

<sup>39</sup> Juan J. González Bustamante. Op. Cit. P. 73.

ejercicio de sus funciones de policía judicial."<sup>40</sup> En el dictamen formulado el 30 de diciembre de 1916, la comisión quiso disponer lo siguiente " la autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subordinada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones. "<sup>41</sup>

Finalmente la Comisión interpretó el sentir de la primera jefatura, que no fue otra que el quitar a los jueces su carácter de policía judicial e hizo resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público. Quedando el texto del artículo 21 constitucional de la siguiente manera:

" La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutara ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días."

Una situación diferente se presentó respecto del proyecto del artículo 102 constitucional, cuyo texto se refiere al Ministerio Público Federal, y a su titular, el Procurador General de la República, ya que fue aprobado sin debate en el Congreso de Querétaro. Quedando el artículo 102 de la siguiente manera:

" La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público Federal la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los reos; 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

---

<sup>40</sup> Sergio García Ramírez. Op. Cit. P. 201.

<sup>41</sup> *Ibidem*. P. 203.

justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público Federal, el Procurador General, podrá intervenir por sí o por medio de algunos de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta omisión a violación en que incurra con motivo de sus funciones.”

De lo anterior se concluye dos cuestiones principalmente, en referencia a los artículos 21 y 102, de la Constitución Política Federal de 1917. En primer lugar, “ se aleja del modelo francés, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial.” ; y en segundo término, “ al regulase en el artículo 102, las atribuciones del Procurador General de la República, además de las ya conferidas en la ley orgánica de 1908 como jefe del Ministerio Público Federal y representante en juicio de los intereses del gobierno de la federación, se introdujo una nueva facultad, inspirada en la figura del attorney general de los Estados Unidos, es decir, la relativa a la asesoría jurídica del ejecutivo federal.”<sup>42</sup>

El 12 de mayo de 1917, se introduce la reforma constitucional a los artículos 21 y 102, en la cual la institución de Ministerio Público quedó sustancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

A) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público;

---

<sup>42</sup> Hector Fix Zamudio. Op. Cit. P. 102.

B) De conformidad con el pacto federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público;

C) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene la función de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.

D) La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de pruebas y el descubrimiento de los responsables del mismo, y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público;

E) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y solo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias;

F) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, promueva la acción penal correspondiente.

En materia federal, el Ministerio Público es el Consejero Jurídico del Ejecutivo, y es además, promotor de la acción penal en delitos del orden federal; también interviene en las cuestiones en que se interese el Estado y en casos de los menores e incapacitados. Deja de ser una figura decorativa y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal; tiene a su cargo la vigilancia en la recta y pronta administración de justicia.

## **2.5 MÉXICO POSTREVOLUCIONARIO**

Para ajustar y regular el funcionamiento de la institución del Ministerio Público a los preceptos constitucionales, se han expedido diversas leyes reglamentarias tanto en materia federal como para el Distrito Federal.

En materia federal, que es el campo que nos ocupa, la reglamentación del Ministerio Público Federal de 1917 a 1997, se han emitido siete leyes que interpretan los artículos 21 y 102 constitucionales, que han regulado la actuación del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal, presidido por aquel; las leyes son las siguientes; La Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de 1919; la Ley Orgánica de 1934; Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política, de 1941; Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 1955; Ley de la Procuraduría General de la República, de 1974; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983; Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República de 1996.

Revisando las características de las diferentes leyes reglamentarias, tenemos, que la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1919, consagra las ideas plasmadas en los artículos 21 y 102 constitucionales, y organiza a la institución, de la siguiente manera: un Procurador como jefe nato del Ministerio Público; seis agentes auxiliares del procurador; y los agentes adscritos a los juzgamos civiles, penales; a la policía judicial se le menciona únicamente de modo limitativo, haciéndola depender del Ministerio Público.

Al promulgarse la segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, el 29 de agosto de 1934, la principal preocupación fue ajustar la organización de la institución al espíritu del artículo 102 constitucional, en virtud, de que hasta este momento sólo hacía intervenido en la promoción de la acción penal y en la representación de los intereses del Estado Mexicano, descuidando completamente una función tan importante como es la de Consejero Jurídico del Gobierno.

La institución queda organizada de la siguiente forma: a) el Procurador General de la República; o) Dos subprocuradores que: son sustitutos del procurador; c) el Departamento de Averiguaciones Previas; D) el número de agentes señalados en la ley orgánica, distribuidos en los grupos civil, penal y administrativos; e) los agentes del Ministerio Público que atienden el servicio en los Tribunales Federales; y f) la Policía Judicial."<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. P. 66.

La ley anterior fue derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 31 de diciembre de 1941, que entre sus características principales, establece vigilar por que las autoridades del país, sean federales o locales, cumplan cabalmente con los preceptos constitucionales. Esta ley conservó en lo general la estructura de la ley que la precedió, estableció la facultad del procurador de emitir su consejo jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional respecto a los asuntos que lo ameriten y sean tratados en el Consejo de Ministros, dictaminando en los negocios del Ejecutivo Federal en que se ordene o solicite su consejo, así como su intervención en la designación de los funcionarios judiciales federales.

La siguiente ley orgánica se promulga el 26 de noviembre de 1955, en la cual se especifican claramente las atribuciones del Ministerio Público Federal, y de los lineamientos de la organización del personal que debe integrar a la institución, y se anotan los requisitos que deben llenar los Agentes del Ministerio Público. “ en los referente a las atribuciones del Procurador General de la República, se encuentra la de resolver en definitiva, los siguientes casos: cuando se resuelva el no ejercicio de acción penal; se formulen conclusiones de no acusación; cuando al no formularse las conclusiones no se comprende algún delito que resulte probado durante la instrucción.”<sup>44</sup>

En el año de 1974, es expide una nueva ley, la cual cambia su denominación a Ley de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de contar con un ordenamiento de mejor técnica para ampliar y perfeccionar a la dependencia.

En lo referente a las atribuciones y organización, está ley nos dice “ el Procurador General de la República será el titular de la Procuraduría y presidirá el Ministerio Público Federal, y a él le corresponde resolver en definitiva en los casos de no-ejercicio de la acción penal, desistimiento de la misma y cuando se formulen conclusiones incautorias.”<sup>45</sup>

En esta ley se crea la Oficialía Mayor de la institución, para atender las necesidades administrativas; así como los supervisores de agencias, con facultades para revisar y aprobar el trámite de averiguaciones previas; también se introduce la Comisión Interna de Administración y el Instituto

---

<sup>44</sup> Ibidem. P. 70.

<sup>45</sup> Ibidem. P. 71.

Técnico, dentro de cuyos objetivos está llevar a cabo la selección y capacitación del personal de la institución.

En lo relativo a la representación en juicio, consejo y estudios jurídicos, se contemplo darle mayores obligaciones a la Dirección General Jurídica y Consultiva, pero aún así dejo mucho que desear, y es que, como Fix Zamudio nos dice, “son muy pocas las atribuciones que tiene, sobre todo si se les compara con la compleja organización que existe en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, ya que un buen número de oficinas y departamentos están orientados precisamente a la prestación de asesoría jurídica y consejo legal en los aspectos más importantes del gobierno norteamericano, atribución que se tomó como ejemplo por el Constituyente de Querétaro.”<sup>46</sup>

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue puesta en vigor el 10 de mayo de 1984, siendo procurador general el Dr. Sergio García Ramírez, adicionándole el calificativo “orgánica”, pues verdaderamente organiza de conformidad con los artículos 21 y 102 constitucionales, las atribuciones y el funcionamiento de la procuraduría, logrando claridad y seguridad en sus acciones, al mismo tiempo modernidad y dinamismo en el despacho de estas.

En esta ley orgánica se hace mención expresa que, la Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo Federal, ya que las leyes anteriores omitieron hacer mención de ello, lo que ocasionó que se pusiera en duda el hecho de si la Procuraduría debía circunscribirse o no al Poder Ejecutivo Federal. Además, es necesario mencionar que hasta este momento la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la consideró como integrante de la misma.

Entre las innovaciones, tiene relevancia el hecho de que la institución debe sujetarse a las prescripciones contenidas en el artículo 26 constitucional, por lo se debe apegar sus programas y acciones al sistema de planeación democrática, y en consecuencia al Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>46</sup> Hector Fix Zamudio. Op. Cit. P. 106.



Se confirma el carácter orgánico de la ley, en virtud de que en la dependencia se estructura la institución del Ministerio Público Federal, así mismo concentra e incorpora los aspectos relativos a la institución, así como del jefe que la preside, es decir, el Procurador General de la República; y se excluyen de la misma los aspectos relativos al procedimiento penal, que pasan a ser parte de los códigos respectivos.

Entre las principales atribuciones que esta ley confiere a la institución se encuentran las siguientes:

- “ A) ampliación de la misión jurídica del Ministerio Público Federal.
  
- B) modificación de las anteriores prevenciones de colaboración entre autoridades federales y locales que intervienen.
  
- C) intensificación de la presencia y actividad del Ministerio Público en el juicio de amparo.
  
- D) ampliación de las funciones de la Procuraduría General de la República como receptora de quejas.
  
- E) intervención de la nueva Dirección General Técnica Jurídica, para determinar las resoluciones de no-ejercicio de la acción penal;
  
- F) creación de las delegaciones de circuito como órganos desconcentrados jurídica y administrativamente, en donde se trata de unidades dotadas de autonomía para conocer y resolver asuntos;
  
- G) promoción de la pronta, expedita y debida impartición de justicia”.<sup>47</sup>

Del análisis de las diversas leyes, se advierte una evolución positiva en cuanto al perfeccionamiento de la dependencia, ya que se ha buscado transformarla en un organismo técnico tanto de investigación como de

---

<sup>47</sup> José Franco Villa. Op. Cit., P. 73.

acusación en los procesos penales, de intervención en los civiles, y para prestar asesoría a los tribunales y consejo legal a las entidades de la administración pública que se lo requieran

En las diferentes leyes orgánicas del Ministerio Público, se puede observar la preocupación por regular la función de investigación y persecución de los delitos y por el contrario se ha dejado en segundo plano el aspecto de la asesoría jurídica del gobierno, introducida expresamente para el Procurador General de la República, en el artículo 102 de la Constitución Política.

Con relación a la última Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ésta se aborda con amplitud en el siguiente capítulo, en donde se analizara la estructura y funcionamiento de la institución en la actualidad.

## **CAPITULO TERCERO**

### **ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

### **3.1 MARCO JURÍDICO**

En lo referente al Ministerio Público Federal, su fundamento legal o marco jurídico se encuentra establecido en los artículos 21 y 102 constitucionales; el artículo 21 establece su existencia y el 102 su organización.

El fundamento constitucional del Ministerio Público Federal radica en los artículos anteriormente mencionados, “ al establecer que incumbe a aquél, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; correspondiéndole solicitar ante los tribunales las ordenes de aprensión o de comparecencia contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la imposición de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine “<sup>48</sup>

De tal manera que la Constitución Política, establece lo siguiente:

Artículo 21. - La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando y autoridad de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis hora.

---

<sup>48</sup> Arturo Arraiga Flores. Derecho Procedimental Mexicano P. 126

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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

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

Artículo 102. - A.- La ley organizara el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación, contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

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 acciones.

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

Artículo 105. -

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de los que se refieran a la ley electoral, se susciten entre:

A). - La Federación y un Estado o el Distrito Federal.

B).- La Federación y un Municipio.

C). - El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

D). - Un Estado y otro;

E). - Un Estado y el Distrito Federal;

F). - El Distrito Federal y un Municipio;

G). - Dos Municipios de diversos Estados;

H). - Dos poderes del mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

I). - Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

J). - Un Estado y un Municipio de otro Estado;

K). - Dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k), anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, los declare invalidada, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos”

Es importante mencionar algunos efectos que tuvo el artículo 102 constitucional, a partir de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994; entre otras modificaciones que sufrió este artículo, se encuentran las siguientes:

El Procurador General de la República, deja de ser el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. De tal manera que la función de consejero jurídico de gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto, establezca la ley.

Lo anterior ha provocado incertidumbre, y es que no se menciona a que dependencia del Ejecutivo se le atribuye esta importante función. Sobre esto Acosta Romero, nos dice “ históricamente ésta es una función muy importante del Procurador General de la República, y es de llamar la atención que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, nada se dice de este cambio tan importante ”. <sup>49</sup>

Con la reforma se suprime la discrecionalidad para el nombramiento del Procurador General de la República, y es que se cambió el procedimiento para nombrarlo, pues a partir de la reforma, la designación es por el Presidente y debe de ser ratificado por el senado o en su caso por la Comisión Permanente, y la facultad de remoción quedo intacta, es decir, es facultad propia del Presidente de la República.

Independientemente de lo anterior, los requisitos que debe tener la persona que será designado para ocupar el cargo de Procurador General de la República, fueron modificados, puesto que el texto anterior establecía que

---

<sup>49</sup> Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo. P. 295.

el procurador deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte las leyes que se desprenden de la constitución, se denominan leyes secundarias, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (L.O.P.G.R.), que regula y organiza el funcionamiento de la institución. La Ley Orgánica, se divide en tres capítulos.

El primer capítulo regula las atribuciones propias de la institución y establece que: “ Artículo 1o. - 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 atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”

Conforme a la L.O.P.G.R., el artículo 2o. compete al Ministerio Público de la Federación:

I.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia;

III.- Velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecte sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos de orden federal;



VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones legales;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdo internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y,

XI.- Las demás que las leyes determinen.

El capítulo II, define las bases de organización de la institución, así como algunos aspectos administrativos, además menciona que la dependencia está presidida por el Procurador General de la República, jefe de la institución del Ministerio Público de la Federación y de sus órganos auxiliares directos. Aparte de contar con servidores públicos sustitutos, y con los órganos y unidades técnicas administrativa, centrales y desconcentrados, indispensables para el cumplimiento de los objetivos que le corresponden.

Ahora bien, el capítulo III, establece las disposiciones generales, entre las que se encuentran algunas formalidades, procedimientos internos y correcciones disciplinarias.

Una vez que se ha visto el marco jurídico del Ministerio Público, es importante establecer la naturaleza jurídica del mismo; entre las diversas opiniones que han existido acerca de este asunto tenemos que se le ha considerado como:

A) Órgano jurisdiccional;

B) Auxiliar del órgano jurisdiccional;

C) Representante social en el ejercicio de las acciones penales, y

D) Órgano Administrativo que actúa con el carácter de parte.

A) Órgano Jurisdiccional: “ Debido a que las funciones que realiza al interpretar los hechos delictivos asentados en una averiguación previa son declarativas de derecho. Puesto que al ejercitar acción penal considera al acusado como presunto responsable en la comisión de un ilícito. Sin embargo, de conformidad al artículo 21 constitucional la función jurisdiccional corresponde únicamente al Poder Judicial y, considerar al Ministerio Público como órgano jurisdiccional desvirtuaría su función de perseguir los delitos no de autoridad con facultades de imposición de penas”.<sup>50</sup>

B) Auxiliar del Órgano Jurisdiccional: “ El considerar al Ministerio Público como auxiliar del juzgador, es decir, del órgano jurisdiccional, implicaría restarle autonomía. El Ministerio Público en sentido propio, no es auxiliar del órgano jurisdiccional. Tanto aquél como éste desarrollan funciones dentro del ámbito competencial, ni uno ni otro son auxiliares, sino simplemente ambos coadyuvan en un solo intereses, que es administrar la justicia dentro de sus respectivos ámbitos de competencia”.

C) Representante Social: “ Es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social con la que se le atribuye al Ministerio Público, en el ejercicio de las acciones penales, se tomó como punto de partido el hecho de que el Estado,

---

<sup>50</sup> Arturo Arriaga Flores. Op. Cit. P. 97.

al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esta manera persiga judicialmente a quién atenté contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad”.

D) Órgano Administrativo que actúa con carácter de parte: “Los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se le apliquen a ésta los principios del Derecho Administrativo, tan es así que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro”.<sup>51</sup>

## **3.2 ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

El Ministerio Público Federal es una de las instituciones establecidas en nuestra Constitución Política, la cual enuncia sus atribuciones originarias en los artículos 21, 102 y 107, pero desde luego no las organiza, dejándolo para las leyes secundarias que las establecen y las definen ampliamente.

Principalmente en el artículo 2o. De la L.O.P.G.R., dependencia en donde encontramos al Ministerio Público Federal y a su titular, el Procurador General de la República, recoge y enuncia las atribuciones de éstos, y especifica en que consiste cada una de ellas. Así tenemos que las atribuciones son las siguientes:

I.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia;

---

<sup>51</sup> Ibidem. 97.

III.- Velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecte sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos de orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones legales;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y,

XI.- Las demás que las leyes determinen.

I.- La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad comprende:

A) La intervención del Ministerio Público, como parte en le juicio de amparo.

Esta vez, la intervención del Ministerio Público en le juicio de garantías, la más importante de las atribuciones, como parte reguladora del proceso, donde no representa ninguna de las partes, sino más bien, su misión es velar por el respeto a la Constitución y las leyes que de ella emanan, representando el interés general, cuidando el estricto cumplimiento de las leyes, tanto por los particulares como por las autoridades.

B) La propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución. Las reformas de normas locales inconstitucionales se sugerirá por los conductos pertinentes.

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

A) La participación conforme a lo dispuesto en el artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a procuración e impartición de justicia, es decir, se deben planear las acciones que mejoren la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

B) Promover ante el Presidente de la República, las medidas que convengan para perfeccionar la procuración e impartición de justicia, recopilando las diversas opiniones de las personas o sectores que pueden o deban aportar elementos de juicio respecto de la materia de que se trate, cuya finalidad sea enunciada el principio del presente inciso.

C) La denuncia, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Presidente de la Sala correspondiente, de las contradicciones que se observen en las Tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados.

**III.- Velar por el respeto a los derechos humanos, comprende.**

**A) Fomentar entre los servidores públicos, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.**

**B) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

**IV.- La representación ante las autoridades jurisdiccionales, comprende.**

**A) El amparo en materia civil, como parte material, en nombre de la Federación en los términos del inciso C) de la fracción V del artículo 107, constitucional, demandando la protección de la Unión para preservar los derechos patrimoniales de aquélla, y no como regulador del desarrollo del juicio, sino para combatir sentencias definitivas en defensa de los intereses que representa.**

**B) La intervención como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico, representándola como entidad política y jurídica diferente de los Estados que la integran, como forma de gobierno, como representante de la nación, no en ejercicio de las facultades limitadas por los Estados miembros y por alguno de los órganos que la configuran, para ejercitar el poder del Estado Mexicano, dentro de su esfera constitucional y legal.**

**El Procurador General de la República, está legitimado para comparecer como actor demandado o tercerista, en representación de la Federación, cuando se afecten o se pretendan afectar los principios o el ejercicio de la soberanía que corresponda a nuestra forma de gobierno representativa, democrática y federal.**

**En resumen, siendo el Procurador General de la República o el agente de Ministerio Público Federal que designe, le corresponde promover lo necesario inclusive el juicio de amparo, cuando se afecte o pretenda afectar el patrimonio de la Federación, además intervendrá, con el mismo carácter, en todos los negocios en que la Federación tenga interés jurídico; así mismo, podrá participar como coadyuvante en los negocios en que sea**

parte o tenga interés jurídico las entidades la Administración Pública Federal, ya sea por disposición del Presidente de la República o lo soliciten los coordinadores de sector.

C) La intervención mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la unión, entre un Estado y la Federación, entre los poderes de un mismo Estado. Intervención personal de Procurador General de la República, en dos vertientes: la primera sería como representante de la Federación en el supuesto de un litigio entre ésta y un Estado, en calidad de parte ante las autoridades judiciales, y la segunda consistirá en la emisión de un dictamen sin efectos vinculantes para las partes, más bien se trata de una opinión técnica que se le requiere.

La actuación de Procurador General de la República en lo enunciado anteriormente, se constriñe a su calidad primero de ser representante de la Federación y segundo, al emitir un dictamen sin efectos vinculantes, actúa con estricto apego al derecho, ya que no puede asumir la función decisoria de un juez.

D) La intervención, en la forma y con la salvedad a que se refiere el inciso anterior, en las controversias en que sea parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal, el Ministerio Público procederá de acuerdo con sus atribuciones legales.

Esta intervención se revisará por el Procurador o el agente del Ministerio Público Federal que designe, en las controversias que involucre como parte a los diplomáticos o cónsules, no como simples particulares fuera de sus cargos, el Ministerio Público deberá actuar en forma acostumbrada, tomando en consideración la inmunidad diplomática y prerrogativas procesales inherentes al cuerpo diplomático y consular.

V.- La persecución de los delitos del orden federal, comprende.

A) En la averiguación previa: la recepción de denuncias y querrela, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, con la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la

acreditación de la probable responsabilidad del indicado como elementos que funda el ejercicio de la acción penal.

B) Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, anteponiendo como finalidad el esclarecimiento de la verdad a la acusación en forma determinante, aportando al juez los elementos pertinentes para determinar la responsabilidad del inculpado, para que sea el órgano jurisdiccional quien resuelva lo relativo a su situación jurídica.

C) Impugnación, en los términos que la ley prevenga de las sentencias definitivas que causen agravios a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponda al Ministerio Público, dicha impugnación no involucra la interposición del juicio de amparo al Ministerio Público no se le reconoce el carácter que quejoso en el juicio constitucional.

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, comprende.

La institución realizará estudios, elaboración y promoción ante el Ejecutivo Federal, de los contenidos que en las materias de su competencia, se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas que del mismo deriven.

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública, se comprende.

A) La promoción y celebración de acuerdos para participar en la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes que establezca la ley en la materia.

B) La participación en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública;



C) La participación en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información;

D) El establecimiento, conforme a Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública y a otras leyes federales, de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la policía judicial federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes, así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención de gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal, comprende.

A) La formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance internacional, a que se refiere el artículo 4, fracción VIII de este ordenamiento;

B) La intervención en la extradición de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables.

C) La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacione con la competencia de la Institución.

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración que se refiere el artículo 119, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materia del ámbito de su competencia, comprende.

A) La promoción y celebración de convenios con las entidades federativas, con apego a las disposiciones aplicables, y sin perjuicio de las facultades de otras autoridades, sobre apoyo y asesoría recíprocos en materia policial técnica, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia.

B) La promoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables para efectos de auxilio al Ministerio Público de la Federación por parte de autoridades locales cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esta Ley o en otros ordenamientos.

Finalmente la fracción XI, del artículo 2 de la L.O.P.G.R. establece dentro de las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, las demás que las leyes determinen, dejando abierta su actuación en las diversas ramas del derecho.

### **3.3 ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

Según el artículo 102 de la Constitución Política, la ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal de acuerdo a la ley respectiva, debiendo estar precedidos por un Procurador General.

En cumplimiento a dicha disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1º, instituye que dicha institución es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en la que se integra la institución de Ministerio Público Federal.

La misma ley orgánica en su capítulo denominado “ Bases de la Organización “en el artículo 14, instituye que el Procurador General de la República, es el titular del Ministerio Público de la Federación. Así mismo, establece la ley orgánica, que la Procuraduría contará con los servidores públicos sustitutos del procurador en el orden que fije el Reglamento de dicha ley, y con los órganos y unidades técnicas y administrativas centrales y descentralizadas necesarios para el despacho de los asuntos a cargo de la dependencia en el número y con la competencia que fije el reglamento.

El artículo 15 de la ley en cuestión, prescribe que el Procurador General de la República, para una mejor organización y funcionamiento de la Institución podrá delegar facultades. El propio Procurador, también podrá adscribir orgánicamente las unidades y órganos técnicos y administrativos que establezca el reglamento.

El Reglamento de la L.O.P.G.R., en su artículo primero establece la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

En el artículo 2, del Reglamento establece que para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

1. - La Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.
2. - La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
3. - Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”.
4. - Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
5. - Oficialía Mayor.
6. - Visitaduría General.
7. - Contraloría Interna.

8. - Dirección General de Comunicación Social.
9. - Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.
10. - Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.
11. - Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.
12. - Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.
13. - Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
14. - Dirección General de Amparo.
15. - Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.
16. - Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.
17. - Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”.
18. - Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado A”, “B” y “C”.
19. - Dirección General de Visitaduría.
20. - Dirección General de Inspección Interna.
21. - Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
22. - Dirección General de Recursos Humanos.
23. - Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
24. - Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.
25. - Dirección General de Servicios Aéreos.
26. - Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

27. - Dirección General de Auditoría.
28. - Dirección General de Supervisión y Control.
29. - Dirección General de Quejas y Denuncias.
30. - Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

## **ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.**

- Delegaciones.
- Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.
- Instituto de Capacitación.
- Agregadurías.

Es importante mencionar que en el artículo 3 ro. del Reglamento menciona lo siguiente: son Agentes del Ministerio Público de la Federación el Procurador, los Subprocuradores, el Fiscal Especializado para la Atención de los Delitos Electorales, el Visitador General, los Directores Generales de lo Contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnica Penal, de Control de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”, de Visitaduría, de Inspección Interna, de Protección a los Derechos Humanos y los Delegados Estatales, así como todos aquellos servidores públicos a quienes se les confiera dicha calidad.

Por último, el artículo 4º, del reglamento en cuestión, nos dice que el Procurador determinará la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos y la modificación de sus áreas y competencias en la medida en que lo requiera el servicio. Además, de que el Procurador podrá fijar o delegar a los servidores públicos de la Institución, según sea el caso, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo.

### **3.4 REGLAMENTO DE LA CARRERA DE AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.**

Este reglamento provee a la Institución del Ministerio Publico Federal, de normas de carácter para su régimen interior, y el cual consta de XIII Capítulos.

En el primer capítulo se menciona que el Ministerio Público Federal “ es el encargado de la investigación y persecución de los delitos del orden federal; de la representación de la federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico; de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad; de la promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia y de la intervención que la ley le atribuye en actos de alcance internacional, y demás atribuciones que le señale la ley”.

De la misma forma, éste establece, que el Ministerio Público está integrado por el personal de designación especial y personal de carrera. Los agentes del Ministerio Publico Federal (A.M.P.F), de designación especial son nombrados por el Procurador y desempeñan funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo a cuyo término dejarán de formar parte de la Institución del Ministerio Público. -Tal personal, no figura en los sistemas de promoción, aunque para incorporarse, debió cumplir con los requisitos correspondientes y su desempeño esta sujeto a las mismas obligaciones que le corresponden a los de carrera. El Ministerio Público Federal de designación especial se haya integrado por:

I.- El Procurador General de la República;

II.- Los Agentes del Ministerio Público Federal Substitutos del Procurador;

III.- Los Agentes del Ministerio Público Federal Especiales, y

Los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República que tengan bajo su mando a los Agentes del Ministerio Público Federal en cuyo caso, por designación especial, serán Agentes del Ministerio Público Federal ordinarios.

En tanto, que los Agentes del Ministerio Público Federal de carrera son nombrados por el Procurador (de acuerdo al art. 16 de la L.O.P.G.R.), previo cumplimiento de los requisitos correspondientes a su ingreso. El personal de carrera comprende las siguientes categorías:

I.- Agente del Ministerio Público Federal Asistente;

II.- Agente del Ministerio Público Federal adjunto;

III.- Agente del Ministerio Público Federal Titular, y

IV.- Jefe de Unidad Fiscal Especializada.

Por lo que se refiere a la Capacitación y Evaluación, el Reglamento señala que el Instituto de Capacitación establece los Programas de reclutamiento, selección, actualización y especialización para integrar un Ministerio Público Federal de carrera, a fin de que el personal sea seleccionado y preparado adecuadamente; conjuntamente este Instituto y las subprocuradurías, fijan el Sistema de Evaluación, para que en éste se apoyen los procedimientos de promoción.

En cuanto al Ingreso o Reingreso a la Institución del Ministerio Público Federal, se indica que se realizará únicamente a través de la Comisión de Supervisión y Evaluación del Instituto de Capacitación. En el ingreso, el procedimiento único de selección, es la acreditación de la formación inicial correspondiente y el concurso de oposición; además de solicitárseles algunos requisitos que serán analizados con posterioridad. En el reingreso, la Junta de honor juzgará pertinente, si los servicios del aspirante son necesarios, siempre y cuando el interesado apruebe los exámenes que determine el Instituto de Capacitación.

La profesionalización de la Carrera de agente del Ministerio Público Federal comprende las siguientes etapas:

I.- Formación Inicial;

II.- Actualización y,

III.- Especialización.

La formación inicial es el “proceso de enseñanza aprendizaje, mediante el cual, el Instituto de Capacitación proporciona preparación básica, a quienes habrán de incorporarse al Ministerio Público Federal”. La actualización es el proceso de enseñanza-aprendizaje, en cual ponen al día sus conocimientos, y la especialización, tienen por finalidad dotar a los educandos de conocimientos particulares en las diversas ramas del Derecho.

El Procedimiento Normal de Promoción, consiste en su concurso interno que se celebra cada año o cuando es urgente a juicio del Procurador, siempre y cuando existan plazas vacantes en las categorías correspondientes. Para ser promovido se deben satisfacer requisitos como: buena conducta, antigüedad en la Institución, antigüedad en su categoría, y participar en el concurso interno. Para la calificación del concurso de oposición, existe una “Comisión de Supervisión y Evaluación”; la cual tiene que vigilar y calificar las estrategias educativas que se lleven a cabo por el Instituto de Capacitación para el desarrollo de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal.

Por lo que respecta a los Derechos y Obligaciones del Ministerio Público Federal; podemos mencionar algunos de sus derechos más trascendentales:

1. Participar en los Programas de Capacitación que pueden llevarse a cabo mediante convenios o acuerdos con Instituciones Educativas del país.



2. Gozar de los beneficios de los sistemas de promociones o ascensos que se establezcan.
3. Acceder al sistema de reconocimientos previstos por éste reglamento, y gozar de los estímulos sociales y económicos que al efecto se establezcan.
4. Recibir un sueldo de acuerdo a la categoría asignada el cual no podrá ser disminuido.
5. Percibir una prima adicional sobre el sueldo que les corresponda, durante los periodos vacaciones.
6. Gozar de los beneficios de jubilación y las demás prestaciones que se establecen en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al estímulo que prevea el presupuesto de la Procuraduría en el momento de la jubilación, en términos de la propia ley que se invoca.

Entre las obligaciones más importantes:

1. Observar buenas costumbres dentro del servicio,
2. Desempeñar sus labores con el cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de los superiores y, a las leyes y reglamentos respectivos,
3. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
4. Asistir al Instituto de Capacitación para actualizar su preparación profesional y desarrollo.
5. Tratar con cortesía, atención y diligencia al público.
6. Abstenerse de incurrir en los hábitos de alcoholismo o uso de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

7. Abstenerse de dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión constituyan delito. El superior jerárquico que las dicte y el subalterno que las cumpla, serán responsables conforme a la legislación penal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

8. Someterse a los exámenes que se ordenen incluyendo los que se practiquen para la detección de la farmacodependencia y el alcoholismo.

El reglamento en mención, señala la creación de una Junta de Honor de la Institución del Ministerio Público Federal; presidida por el Procurador General de la República, la cual tienen por función el velar por el respeto a los principios éticos y profesionales que rigen la conducta de los Agentes del Ministerio Público Federal, así como otorgar los reconocimientos respectivos a quienes se hayan hecho merecedores. Por último, en lo que se refiere a las sanciones, éste marca tres tipos: amonestación; suspensión, y cese o destitución en el empleo. Estas son sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Y son aplicadas a los Agentes del Ministerio Público Federal que haya incurrido en faltas durante o con motivo del desempeño de su servicio.

### **3.5 FUNCIONES CONSTITUCIONALES**

Las principales funciones constitucionales de la institución se establecen en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política, aunadas a las contenidas en las respectivas leyes orgánicas, que le dan estructura y organización.

Sobre este asunto, Fix Zamudio establece, “ que en la actualidad todavía no se ha precisado ni la naturaleza ni las funciones del Ministerio Público, señaladas en la Constitución Política; se le han conferido una gran variedad de atribuciones tanto en la esfera nacional como en la local, que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales. “ <sup>52</sup>Así mismo, se destacan

---

<sup>52</sup> Hector Fix Zamudio. La Función Constitucional del Ministerio Público. P. 145.

como punto principal la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

Para Colín Sánchez, la función fundamental del Ministerio Público deriva del artículo 21 Constitucional, en la práctica no solo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otros ámbitos de la Administración Pública, siendo notable su intervención en materia civil en cuestiones de tutela social. Colín Sánchez concluye diciendo que el Ministerio Público tiene asignadas funciones en: a) el derecho penal, b) el derecho civil, c) el juicio constitucional, y d) como representante legal del gobierno.

Por su parte Sergio García Ramírez, señala “ como función fundamental de Ministerio Público, de naturaleza netamente procedimental, la persecución de los delitos que desempeña en la averiguación previa de los mismos y el ejercicio de la acción penal; el Procurador General de la República como titular del Ministerio Público Federal, es representante jurídico de la Federación, ya sea como actor demandado y tercerista, de la misma manera, tiene como misión la vigilancia de la legalidad, se traduce en promover cuando sea necesario para la buena marcha de la administración de justicia denunciar leyes contrarias a la Constitución. El Ministerio Público Federal, es parte en el juicio de amparo siempre para preservar el imperio de la legalidad; pero puede abstenerse de intervenir cuando a su juicio el asunto carezca de interés público.”<sup>53</sup>

Por todas estas funciones, nos damos cuenta de la gran diversidad de atribuciones que se le encomiendan a esta institución, como la de representación jurídica del gobierno, guardián de la legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales del Estado. De este modo, son facultades administrativas y justifican su dependencia al Poder Ejecutivo.

Todas estas funciones obedecen a que, en las diversas materias en las que interviene el Ministerio Público puede verse lesionado el interés público, razón por la cual debe intervenir. Empero, dado el propósito de esta investigación, nos limitaremos únicamente al estudio de las funciones señaladas en los artículos 21, 102 y 107 constitucionales; esto es en el ejercicio de la acción penal y su intervención como parte en el juicio de amparo.

---

<sup>53</sup> Sergio García Ramírez. Curso de Derecho Procesal Penal. P. 246

### **3.5.1 EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

En nuestro país, conforme al artículo 21 constitucional, el ejercicio de la acción penal se le encomienda a un órgano del Estado denominado Ministerio Público. El Estado instituye la figura del Ministerio Público como un órgano especializado y de buena fé, para que él, en representación del individuo y de la sociedad ejercitara la acción penal velando por el interés social, el cual debe prevalecer siempre por encima del interés particular.

Así, “ el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal cuando se reúnan los requisitos legales para su ejercicio, plasmadas en el artículo 16 constitucional, los cuales consisten en:

- A) La existencia de un hecho u omisión que defina la ley penal como delito;
- B) Que el hecho se atribuya, a una persona física, ya que a una persona moral no puede ejercitarse;
- C) Que el hecho u omisión llegue al conocimiento de la autoridad por medio de querrela o de la denuncia;
- D) Que el delito que se impute se castigue con una sanción corporal;
- E) Que la afirmación del denunciante o querellante esté apoyado por declaración de la persona digna de fé o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpaado.”<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Miguel Castillo Soberanes. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal. P 35.

“ El ejercicio de la acción penal, es el conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante el órgano judicial, con la finalidad de que éste, a la postre, pueda dictar el derecho en un acto que el Ministerio Público estimara delictuoso.” <sup>55</sup>

El Código Federal de Procedimientos Penales nos da el ejercicio de la acción penal en los siguientes artículos que corresponden al Ministerio Público.

“ Artículo 136. El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público:

I.- Promover la incoación del proceso judicial;

II.- Solicitar las ordenes de comparecencia para preparatorias y las de aprehensión, que sean procedentes;

III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de reparación del daño;

IV.- Reunir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;

V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas, y

VI.- En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

**Artículo 138. - El Ministerio Público promoverá el sobreseimiento y la libertad absoluta del inculpadó, cuando durante el proceso aparezca que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito ”. <sup>56</sup>**

---

<sup>55</sup> José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. P 90.

<sup>56</sup> Código Federal de Procedimientos Penales. P 188.

El ejercicio de la acción penal tiene su principio mediante el acto de la consignación. Este acto es el arranque, el punto en el cual el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función judicial; la consignación puede decirse que es el primer acto del ejercicio de la acción penal. Cabe mencionar que para poder llevar a cabo este acto inicial, es menester cumplir y satisfacer determinados requisitos constitucionales, referidos a los datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal, ya que la probable responsabilidad del indiciado, requisito previsto en el artículo 16 de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, “ la acción penal es la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para procurar que los autores de ellos se les apliquen las sanciones previamente establecidas en la ley.”<sup>57</sup>

En principio la acción penal no es otra cosa que el derecho o la facultad que nos asiste, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 de nuestra Carta Magna, para acudir ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando aplicación a la ley, haga valer o respetar el derecho, con relación a determinada situación de hecho.

Entrando al terreno de las definiciones, tenemos que para Arturo Arriaga Flores, la acción penal “ es el poder que tiene el Estado, a través de su órgano administrativo: el Ministerio Público, de solicitar al órgano jurisdiccional la actualización de una sanción punitiva o pretensión punitiva en contra de una persona que se le ha colocado en el supuesto antijurídico establecido por la propia norma legal “. <sup>58</sup>

Por su parte Alcalá-Zamora y Castillo, opina que “ la acción penal es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador se pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de la acción penal reputa constitutivos de delitos.”<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> José Franco Villa. Op. P 91.

<sup>58</sup> Arturo Arriaga Flores. P 27

<sup>59</sup> Carlos Franco Sodi. El Procedimiento Penal Mexicano. P 28.

Carlos Franco Sodi, nos expresa que “ la acción penal es un derecho; pero su ejercicio tiende a la realización del derecho de penas, resulta al mismo tiempo un deber, por lo que parece más acertado considerarla como un poder jurídico. Ahora bien, el uso de ese poder, pone invariablemente en movimiento al juez, quien no puede actuar, si la acción penal no se ejercita ante él, y por último, permite al mismo juez aplicar en forma definitiva la ley al caso concreto de que se trate ”. <sup>60</sup>

En las definiciones anteriormente citadas, los autores consideran a la acción penal como un poder, como un derecho o como una facultad. Considero que la facultad que tiene el Ministerio Público es sin lugar a dudas un deber, una obligación ineludible de dicho órgano.

Para profundizar acerca del tema que nos ocupa, a continuación se citan algunas resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a la acción penal.

**ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA:** El ejercicio de acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se aboque al conocimiento del caso; y la marcha de esa acción pasa durante el proceso por tres etapas: la investigación, persecución y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenida; la persecución hay ya ejercicio de la acción ante los tribunales y es lo que constituye la instrucción, y en la tercera, o sea, la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas de que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa pedirá, en su caso la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo es éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito.

Sexta época. Segunda parte Tomo XV. P 962. Cortazar Vda. de Sánchez Guerrero.

**ACCIÓN PENAL.-** La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, por lo tanto, si las diligencias de un proceso se llevan acabo sin la intervención del agente del Ministerio Público, deben considerarse, sino son nulas por lo menos anticonstitucionales y, en estricto

---

<sup>60</sup> *Ibidem.* P 29.

rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales, sin que la intervención posterior del Ministerio Público, pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara de manera expresa, la nulidad de las diligencias que se practiquen sin la intervención del Ministerio Público; pero como la disposición del artículo 21 constitucional es terminante, las diligencias practicadas sin esa intervención por ser anticonstitucionales, carecen de validez.

Quinta época. Tomo XV: p 559.

Por otra parte los principios que rigen la acción penal tenemos que existen diversos puntos de vista por parte de los estudiosos, pero unificándolos tenemos los siguientes principios: oficiosidad, disponibilidad, legalidad y oportunidad.

“ A) Principio de oficiosidad: a virtud del cual se encomienda a ciertos órganos la facultad de ejercitar la acción penal por propia determinación cuando se trata de delitos que se persiguen de oficio, o instancias de parte ofendida previa querrela de ésta.

B) Principio de disponibilidad: conforme al cual el órgano a quien se encomienda su ejercicio una vez deducida puede hacer cesar el curso de ella a su voluntad.

C) Principio de Legalidad: que obliga al ejercicio de la acción sobre todo cuando éste se encomienda a sus funcionarios públicos y se satisfacen las exigencias señaladas por la ley.

D) Principio de oportunidad: que permite que el titular del ejercicio de la acción pueda discrecionalmente ejercitarla o no, según lo estime conveniente atendiendo a la apreciación que se haga de interés social del momento ”. <sup>61</sup>

Las características de la acción penal son las siguientes: pública, única, indivisible, intranscendente, irrevocable, discrecional y autónoma.

---

<sup>61</sup> Manuel Rivera Silva. El Procedimiento Penal. P 54.



1. - Carácter público de la acción penal: “ porque el Ministerio Público, como representante de la sociedad protege intereses de carácter publico, colectivo y no de particulares. Al momento que se comete un ilícito se ofende a la colectividad ”. <sup>62</sup>

2. - Carácter único de la acción penal: “ Esto significa que solo hay una acción penal para todos los delitos. No hay una acción especial sino que envuelve en su conjunto a todos ellos”. <sup>63</sup>

3. - Carácter indivisible de la acción penal: “ Por que serán aplicable en contra de todas las personas que han participado en un ilícito, estando para ello a las reglas de responsabilidad acentuadas en el artículo 13 del Código Penal. Es decir, será aplicable a los autores intelectuales, materiales, coautores, encubridores, etc.”. <sup>64</sup>

4. - Carácter intranscendente de la acción penal: la acción penal solo deberá aplicarse a las personas que son presumiblemente responsables y no podrá extenderse as los familiares de este, o a terceras personas que no hayan cometido el ilícito”. <sup>65</sup>

5. - Carácter irrevocable de la acción penal: “ este consiste en que, una vez iniciado el ejercicio de la acción penal, poniendo en conocimiento al órgano jurisdiccional, no se tiene más que un fin, la sentencia. El Ministerio Público, no puede disponer de ella, ni desistir, como si fuera un derecho propio”. <sup>66</sup>

6. - Carácter discrecional de la acción penal: “ motivado por que el Ministerio Público, puede no ejercitar la acción penal, así existan reunidos los elementos que precisa el artículo 16 constitucional.” <sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibidem*. P 31

<sup>63</sup> Miguel Castillo Soberanes. *Op. Cit.* P 47.

<sup>64</sup> Arturo Arraiga Flores. *Op. Cit.* P 31.

<sup>65</sup> *Ibidem*. P 32.

<sup>66</sup> Miguel Castillo Soberanes. *Op. Cit.* P. 49.

<sup>67</sup> *Ibidem*. P. 50.

7. - Carácter autónomo de la acción penal: “ la acción penal es independiente a la función jurisdiccional de Estado; sin embargo, es necesario entender que esa autonomía o independencia de la acción, no significa que sea potestativa para el Estado, el deber de aplicar a los delincuentes las sanciones fijadas por la ley y siendo el ejercicio de la acción indispensable para dicha aplicación puede llevarse a cabo, resulta que el Estado debe invariablemente ejercitar la referida acción cuando tenga conocimiento de la comisión de un acto punible y se hayan cumplido con los presupuestos legales del caso.” <sup>68</sup>

### **3.5.2 COMO PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO**

La función más trascendental de todas las que se le ha conferido al Ministerio Público, es la de intervenir como parte en los juicios de amparo, en las que se trate de impedir la violación de las garantías constitucionales. La calidad de parte de la institución data de hace mucho tiempo, ya que desde “ la primera Ley de Amparo de 1861, se indicó que las partes en el juicio de amparo lo eran únicamente el quejoso y el promotor fiscal”. <sup>69</sup>

El Ministerio Público Federal, es una institución que, dentro de sus funciones y objetivos específicos que establece su ley orgánica, tiene como finalidad fundamental, defender los intereses sociales o del Estado. Su intervención en los juicios de amparo se basa precisamente en el fin primordial que debe perseguir, es decir, velar por la observancia del orden constitucional y, vigilar y propugnar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados.

---

<sup>68</sup> Idem. P. 51.

<sup>69</sup> Juventino Castro Castro. El Ministerio Público en México.

Ahora bien, se debe dejar claro que el juicio de amparo se instituyó para dar garantía efectiva de las garantías individuales establecidas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política, es decir, en la llamada parte dogmática de ésta; la cual contiene los denominados derechos humanos, garantías constitucionales individuales, derechos públicos, etc., y son las facultades que el individuo tiene y el Estado se compromete a respetar.

Se puede decir que el juicio de amparo fue creado para proteger las garantías individuales contra actos violatorios de cualquier autoridad.

La participación de Ministerio Público Federal, en el juicio de amparo tiene fundamento constitucional, en los términos del artículo 107 de la Carta Magna, que nos dice:

“ El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte de todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dicho juicios cuando el caso de que se trate carezca de interés público.”

La fracción I, del artículo hace referencia al agraviado comúnmente llamado quejoso y que es persona física o moral que promueve el amparo a nombre propio o a través de un representante, en virtud de considerar que se le causa un agravio personal y directo, ya sea total o parcialmente, en sus propiedades, posesiones o derechos, por un acto de autoridad que viola garantías individuales consagradas en la Constitución Política, de las cuales el individuo es titular.

Para que el agravio pueda considerarse como tal, debe cumplir dos elementos: uno material, que será la apreciación del daño o perjuicio del acto de autoridad; y la segunda jurídico, que será la adecuación del derecho a la norma jurídica que prohíbe la actuación de la autoridad, la violación de una garantía o, soberanía..

La fracción II del artículo 5o. De la Ley de amparo, señala como parte también a la autoridad o autoridades responsable.

El término autoridad se puede equiparar con “ el concepto de poder, potestad o actividad que es susceptible de imponer algo. Por su parte, el término responsable, proviene del latín responsum, que significa responder, adjetivo que alude al sujeto obligado a responder alguna cosa.

De tal manera, vemos que la autoridad responsable, puede actuar ordenando, ejecutando o tratando de ejecutar, es decir, autoridad de la que emana la ley o el acto impugnado; o bien, autoridad que ejecuta o pretende aplicar el acto en perjuicio del quejoso o agraviado.

La calidad de autoridad responsable en el amparo, y la consiguiente legitimación corresponderán a lo que el agraviado señale en su demanda, ya sea como autoridad ordenadora o como autoridad ejecutora.”<sup>70</sup>

La fracción III del artículo en cuestión, referente al tercero perjudicado como parte en el juicio de amparo, tenemos que la persona que tiene intereses opuestos al quejoso, en ocasiones se considera como coadyuvante de la autoridad responsable o como sujeto que actúa en forma paralela a esta, pues ambos tienen o persiguen una misma finalidad, consistente en que subsista el acto reclamado en el juicio de amparo, pugnando en el mismo porque sobresea o se le niegue el amparo al quejoso, y además, porque a ambos se les da intervención en el mismo, para que aleguen lo que en su derecho convenga.

Ampliando lo anterior, se puede decir, que por regla, el tercero perjudicado es:

“ 1) El tiene similares o idénticos intereses a la autoridad responsable y contrarios al quejoso:

2) La contraparte de quejoso en donde se emite o dista el acto que se reclama;

---

<sup>70</sup> Arturo González Cosío. El Juicio de Amparo. P. 85.

3) El tercero perjudicado aparece cuando el acto reclamado es consecuencia de un procedimiento previo, en donde una de las partes sale beneficiado, y la parte perjudicada solicita el amparo, una vez agotados los recursos que, en su caso procedan;

4) El tercero perjudicado no existe en todas las controversias de amparo;

5) Le afecta substancialmente lo que se resuelva en el amparo, a diferencia de la autoridad responsable, a quien queda pendiente lo que se resuelva”.<sup>71</sup>

Por último, la fracción IV de citado artículo 5o. Del ordenamiento legal que rige el juicio de amparo, hace referencia al asunto que nos ocupa, ya que se refiere al Ministerio Público Federal como parte del juicio constitucional. En esta función, el Ministerio Público Federal, debe velar en el juicio de garantías por la fiel observación de la Constitución, y en general, por el respecto al cumplimiento de las demás leyes, defendiendo, por lo tanto, los intereses de la sociedad.

Históricamente el Ministerio Público Federal, aparece como una institución al servicio del Poder Ejecutivo y por lo tanto supeditada a él; y “ aunque con el nombre de Promotor Fiscal, fue reconocido desde las primeras leyes reglamentarias como contraparte del quejoso, correspondiéndole la defensa de la autoridad responsable. La teoría ha considerado de diferentes formas a la institución: como defensor de los intereses de la Constitución y la pureza de los juicios de amparo, como parte equilibradora, vigilante de la sociedad, como coadyuvante del juez, como tercero que actúa en interés de la ley, pero de ninguna manera se le ha negado su participación en el amparo”.<sup>72</sup>

Motivo por el cual se le considera salvaguarda de la sociedad debiendo actuar siempre de buena fe y con la intervención de que sea esclarecido el derecho en controversia y defendiendo la Constitución Política.

El carácter de parte del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo tiene sus fundamentos legales, en los artículos 107, fracción XV, constitucional; 5o. , fracción IV, de la Ley de Amparo y en los artículos 2o.

---

<sup>71</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. P. 35.

<sup>72</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. P. 116.

fracción Y; y 3o., fracción V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de República.

Así, el artículo 107, fracción XV, constitucional prevé: “ El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo. “. Por otro lado, el artículo 2o. Fracción Y; de la L.O.P.G.R., establece la función que tiene el Ministerio Público Federal, consistente en la vigilancia de los principios de legalidad y constitucionalidad, función que enmarca la intervención de dicha institución en el juicio constitucional, contemplándola a este respecto, el artículo 3o., fracción V, del citado ordenamiento, el cual dispone como atribución de la institución de “ intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley respectiva”.

De esta manera, la fracción IV, del artículo 5o. De la Ley de Amparo le atribuye el carácter de parte en los juicios de garantías, señalando además, que podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale la ley respectiva, independientemente de las obligaciones que la ley de amparo le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Por lo que al Ministerio Público ha sido considerado como parte reguladora o equilibradora del interés social, pues no tiene interés particular propio. De tal manera que su función es distinta a la que desempeña las otras partes que intervienen en el juicio, pues su intervención es obligatoria cuando exista interés público, dejando a su consideración la posibilidad de abstenerse de participar, cuando no exista tal interés.

Ahora sabemos, que la tarea del Ministerio Público Federal, es auxiliar a la administración de justicia; en el juicio de amparo ese auxilio se encuentra regulado en los artículos 113 y 157, de la Ley de Amparo, que disponen: “ artículos 113.- No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia... El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición. Artículo 157.- Los jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados. EL Ministerio Público cuidará el exacto cumplimiento de esta disposición”.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ley de Amparo. P 132.

Para reafirmar lo antes escrito, transcribiremos la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación de 1966 a 1970, pag. 439, cuyo rubro es: El Agente del Ministerio Público, como regulador del procedimiento en el juicio de amparo, nos dice, “ las funciones del Ministerio Público en el juicio de amparo se reducen estrictamente a la vigilancia, asesoramiento y equilibrio procesales, precisamente en razón de su función reguladora del procedimiento, y que como tal tiene un interés propio, en los asuntos de importancia social, como lo son el orden social, el emplazamiento, la competencia del juez, la personalidad o capacidad de las partes, etc.; casos en los que podrá interponer los recursos que la Ley de Amparo establece, pero ningún recurso puede interponerse si sale de su función propia de regular el procedimiento, pretendiendo hacer valer violaciones de derecho sustantivo y no procesal, ya que tal caso carece de interés jurídico, pues no puede promover en nombre propio (como persona física).

Para finalizar, tenemos que el Ministerio Público Federal desempeña las siguientes funciones en el juicio de garantías:

- “ 1) Es representante de la sociedad o del interés público;
- 2) Puede interponer los recursos que le permite la ley, de acuerdo con la fracción IV, del artículo 5o. De la Ley de Amparo;
- 3) Puede intervenir o no como parte en el juicio de garantías (artículo 107, fracción XV), pero tiene la obligación de cuidar el debido cumplimiento de la ley y la Constitución.
- 4) Debe cuidar que los juicios no queden paralizados sin su cumplimiento, conforme a derecho (artículos 113 y 157 de la ley). “<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Alfonso Noriega. Lecciones de Amparo. P. 351.

## **CAPITULO CUARTO**

### **CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS Y JURIDICAS DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL**



## **4.1 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS**

La Procuraduría General de la República, en el mes de septiembre de 1995, inició el proceso de reestructuración, de acuerdo a la información divulgada por la institución, persigue garantizar, la promoción y vigilancia del cumplimiento del orden constitucional y la procuración de la justicia en el ámbito de su competencia como representante de los individuos, la sociedad y el Estado; planteándose entre otras metas, una mayor participación en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública.

Con esta reestructuración la institución busca orientar y regir al Ministerio Público Federal y sus auxiliares por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, siempre de buena fe y con sentido humano.

Se busca que esta nueva estructura administrativa y funcional sea integral, ya que incluye: mecanismos de coordinación y control equilibrios internos, administración científica e inteligente de la información, responsabilidades plenamente especificadas, capacitación y profesionalización del personal, así como desconcentración de atribuciones y recursos.

De acuerdo a la argumentación esgrimida por las autoridades gestoras del cambio, se pretende devolver el prestigio perdido de la institución y modernizar, la organización administrativa.

Durante la primera etapa de este proceso la institución detectó que sus mayores problemas se concretan a la falta de información y desarrollo tecnológico; coordinación entre las diversas áreas; medios de control y equilibrio de poderes; profesionalización de los integrantes del Ministerio Público y sus órganos auxiliares inmediatos; administración de recursos; y visión estratégica.

Por lo anterior para dar inicio a su segunda etapa instrumentó mecanismos que permitieran solucionar estos problemas, como lo son: propiciar una mejor selección y capacitación del Ministerio Público, Policía Judicial y peritos; establecer las condiciones básicas para el desarrollo tecnológico de punta; adoptar un nuevo esquema de atención regionalizada; fortalecer al Ministerio Público sobre la Policía Judicial; consolidar los sistemas de inspección y vigilancia; otorgar autonomía y responsabilidad específica a las unidades administrativas; eliminar, la acumulación de atribuciones; crear delegaciones más fuertes y con mayores recursos; precisar tareas y responsabilidades y finalmente, optimizar y aplicar racionalmente los recursos materiales y humanos.

Esta nueva estructura se basó, asimismo, en el concepto de regionalización sobre la división del trabajo por funciones, que implica la responsabilidad directa y vertical de los servidores públicos, respecto a los asuntos que las competen; con lo anterior la función de la institución quedaría adecuada al contexto internacional, constitucional del nuevo federalismo.

Respecto a la Policía Judicial Federal, también se planteó la desconcentración regionalizada, para evitar la subutilización de los servicios policiales para ello, se creó una nueva unidad encargada de desempeñar todas las funciones administrativas relativas a la función policial y desarrollar la tecnología de punta que sea aplicable a los servicios policiales, e igualmente, se conformó un cuerpo colegiado con la tarea de organizar, planear, coordinar y evaluar el servicio de los agentes federales de la institución.

También se establecieron nuevas áreas para la atención de los siguientes puntos: colaboración con procuradurías estatales y cuerpos de seguridad locales, bajo la responsabilidad de la Subprocuraduría de Coordinación y Desarrollo; Asuntos Jurídicos e Internacionales.

La primera de ellas, denominada Dirección General de la Coordinación Interinstitucional, se encargará de estas relaciones y de administrar la información relevante sobre la integración de cuadros policiacos de Ministerio público y demás personal, así como de dar seguimiento a los acuerdos derivadas de las reuniones nacionales y de procuradores de justicia.

La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, por su parte absorberá las funciones relativas a los estudios de constitucionalidad a la materia internacional, representación en juicios, defensa jurídica institucional y lo relativo a la documentación jurídica, así como la coordinación de las agregadurías de la P.G. R. en el extranjero.

Es de suma importancia mencionar que después de dos años de haber sido aplazado, la P.G. R. puso en vigencia el 1º. Enero de 1998, el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraría General de la República, con la cual inicio la denominada reestructuración de la dependencia, cuyo objetivo es contar con una mejor procuración Justicia de federal.

De acuerdo con la institución, la reestructuración tiende a fortalecer la presencia institucional de la P. G. R. ante foros e instancias internacionales, con lo cual será más eficaz la operación de los convenios y tratados suscritos por México en materia de asistencia jurídica mutua fundamentalmente en el ámbito de extradiciones internacionales, lucha contra las drogas y tráfico de armas y personas.

La transformación de la procuraduría se basa en cuatro principios fundamentales.

A) Los agentes del Ministerio Público de la Federación conocerán de manera integral todas las fases del procedimiento penal en contraposición al esquema de conocimientos por fases procedimentales (Acción penal, proceso y amparo).

B) La estructura de la institución se organizará y operará bajo criterios de **descentralización** y mando territorial abandonando el esquema de **organización por funciones específicas** que opero hasta diciembre de 1997.

C) Se busca consolidar la planeación, evaluación y supervisión de la institución, así como la presencia jurídica de la P.G.R. en instancias nacionales e internacionales, con la operación de dos áreas centrales **dedicados a estos propósitos.**

Para lograr los objetivos antes vistos, en lo que se refiere a la estructura de la institución se llevaron a cabo los siguientes acciones.

Desaparecen las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y Control de Procesos y se transforman en Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”, sujetas a las siguientes bases generales de actuación.

Cada subprocuraduría se hará responsable de 10 delegaciones estatales ubicadas en el territorio nacional, considerando las características de cada entidad y se atenderá, cuando resulte procedente, a la división del régimen de competencia territorial del Poder Judicial Federal.

Cada zona “A”, “B” y “C”, quedará a cargo de un subprocurador de procedimientos penales dentro de un sistema de distribución de facultades que permitirá la atención de los asuntos en cada delegación estatal en material de averiguación previa y sus líneas de investigación, consignaciones, procesos , amparos , servicios periciales, estadísticos, servicios administrativos, supervisión y evaluación de los procedimientos penales, apoyo técnico en materia de competencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes, así como los dictámenes de reserva de averiguación previa y del no ejercicio de la acción penal.

Las Subprocuradurías “ A”, “B”, “C”, tendrán la responsabilidad de coordinar todos los asuntos relevantes, inclusive pudiendo atraer su esfera de competencia directa de dichos asuntos, desde la investigación del mismo hasta la consecución de sentencias definitivas; para ello se ha dispuesto ajustes a la estructura de las direcciones generales y fiscalías de cada subprocuraduría.

La coordinación de las delegaciones estatales quedará de la siguiente manera. La Subprocuraduría “ A” de Procedimientos Penales, tendrá bajo su responsabilidad las entidades federativas de. Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal , Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nuevo León y Sonora.

La Subprocuraduría de Procedimientos Penales “B”, tendrá a su cargo los estados Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

La Subprocuraduría de Procedimientos Penales “C”, tendrá bajo su mando los Estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

La reestructuración tenderá a consolidar la tarea de planeación, supervisión, evaluación y desarrollo institucional, con la operación de una Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo, cuyas responsabilidades son: la coordinación de interprocuradurías, el sistema nacional de seguridad pública, la coordinación de los órganos desconcentrados y descentralizados sectorizados, como el Instituto de Capacitación e Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), así como las tareas relativas al Laboratorio Central de Servicios Periciales y a la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

Del mismo modo la reestructuración tiende a fortalecer la presencia institucional de la Procuraduría General de la República ante los foros e instancias internacionales dedicadas a estas tareas, con lo cual será más eficaz la operación de los convenios y tratados suscritos por México, en materia de asistencia jurídica mutua, fundamentalmente en el ámbito de extradiciones internacionales, lucha contra el narcotráfico y tráfico de armas y personas.

De igual manera tenderá a reforzar el papel que la Constitución General de la República le asigna a la Procuraduría General de la República en materia de vigilancia de la constitucionalidad; así como la denuncia en materia de contradicciones de tesis jurisprudenciales, todas ellas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, en la reestructuración se establece la creación y operación de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales, creándose además la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal, área responsable de la formulación de ante proyectos de la ley en la materia penal, así como la Unidad orgánica y funcional de todas las disposiciones

normativas que emanen de la Procuraduría General de la República, para su mejor funcionamiento interno.

Algunas acciones que llevó a cabo la institución durante 1997 y que permitieron hacer viable la reestructuración, son las siguientes:

A) Se ordenó la extinción del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (I N C D), órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, mismo que fue sustituido por una instancia central denominada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (F E A D S).

B) Se creó el Centro de Control de Confianza, cuya responsabilidad ha sido aplicar una serie de cinco exámenes, médicos-toxicológicos, psicológicos, situación socioeconómica, verificación de situación patrimonial y polígrafo a todos los servidores públicos de la institución.

C) Todos los Agentes del Ministerio Público Federal, tomaron un curso con el objeto de que estén preparados para operar el principio de integralidad del conocimiento del procedimiento penal. Al término de dicho curso todos los Agentes del Ministerio Público Federal presentaron un examen global de conocimientos y los que no lo aprueben causarán baja de la institución.

Finalmente de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1998, el esquema organizacional administrativo de la Procuraduría General de la República quedó de la siguiente forma:

### **“ACUERDO”**

Para despacho y funcionamiento de la Procuraduría General de la República, se adscriben las unidades administrativas de la misma en los siguientes términos:

**I.- Al Procurador General de la República:**

1. - La Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo;
2. - La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
3. - La Subprocuraduría de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”;
4. - La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud;
5. - La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
6. - la Oficialía Mayor;-
7. - La Visitaduría General;
- 8.- La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada;
9. - La Dirección General de Comunicación Social;
10. - La Dirección General de Prevención del Delito y servicios a la comunidad, y
11. - la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

## **II.- La Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo:**

1. - La Dirección General de Coordinación Interinstitucional;
2. - La Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal;
3. - La Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policía y Pericial;
4. - La Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;
5. - La Dirección General de Informática y Telecomunicaciones, y

7. - El Instituto de Capacitación.

### **III. A La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales:**

1. - La Dirección General de lo Contencioso y Consultivo;
2. - La Dirección General de Asuntos Legales Internacionales;
3. - La Dirección General de Amparo;
4. - La Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica;
5. - La Dirección General de Normatividad Técnico-Penal, y
6. - Las Agregadurías de la Procuraduría General de la República en el extranjero.

### **IV. A la Subprocuraduría de Procedimientos Penales “A”.**

1. - La Dirección General de Control de Procedimientos Penales “A”.
- 2.- La Dirección General del Ministerio Público Especializado “A”, y las delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas, a que se refiere la fracción I del artículo segundo de este acuerdo.

### **V. A la Subprocuraduría de Procedimientos Penales “B”.**

1. - La Dirección General de Control de Procedimientos Penales “B”.
2. - La Dirección General del Ministerio Público Especializado “B”, y las delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas, a que se refiere la fracción II del artículo segundo de este acuerdo.



## **VI. A la Subprocuraduría de Procedimientos Penales “C”.**

1. - La Dirección General de Control de Procedimientos Penales “C”.
2. - La Dirección General del Ministerio Público Especializado “C”, y las delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas, a que se refiere la fracción III del artículo segundo de este acuerdo.

## **VII. A la a Oficialía Mayor;**

- 1.- La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- 2.- La Dirección General de Recursos Humanos;
- 3.- La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- 4.- La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, y
- 5.- La Dirección General de Servicios Aéreos.

## **VIII. La Visitaduría General:**

1. - La Dirección General de Visitaduría, y
2. - La Dirección General de Inspección Interna.

**Son incuestionables los esfuerzos que ha realizado la Procuraduría General de la República por tratar de profesionalizar sus funciones, independientemente de realizar diversas modificaciones a su estructura y organización para implantar una verdadera institución de procuración de justicia, pero no solo hay que tomar en cuenta lo anterior, sino que deben revizarse algunos aspectos administrativos.**

Ahora bien, hay que señalar algunas cuestiones que contribuirán al fortalecimiento del espíritu de servicio público del personal de la institución, como lo es la capacitación profesional y el estímulo salarial.

Es sabido que desde hace algún tiempo, el gobierno federal y los gobiernos estatales han hecho esfuerzos para lograr la profesionalización de los cuerpos policíacos. Claro ejemplo de ello es el “ Código de Ética Profesional para los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial”, emitido por el Ejecutivo Federal desde marzo de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del mismo año.

En este orden de ideas, con la estructuración de la Procuraduría General de la República pone en servicio al INACIPE, para capacitar al personal aspirante y generar nuevos Agentes del Ministerio Público Federal, bajo los principios de alta calidad técnico-jurídica, estricto apego a los derechos humanos y un profundo espíritu de servicio.

En referencia al estímulo salarial, es importante mencionar que en Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en la parte relativa a las prestaciones económicas y sociales para la policía, dice que este sistema debe ser sustento de una auténtica carrera policial, y por lo tanto, ser congruentes con la importancia y los riesgos propios de esa labor.

Por otra parte, el sueldo de los agentes del Ministerio Público Federal de la Procuraduría General de la República, se encuentra establecido en el tabulador respectivo, el cual les asigna cuatro categorías a las que pueden aspirar según reúnan los requisitos respectivos: a) Agente del Ministerio Público Federal Asistente; b) Agente del Ministerio Público Federal Adjunto; c) Agente del Ministerio Público Federal Titular; d) Jefe de la Unidad Fiscal Especializada.

Ahora bien, si bien es cierto que por la propia naturaleza de su trabajo, tanto la policía judicial como los Agentes del Ministerio Público Federal deben enfrentar necesariamente estados de presión; por lo cual la institución debería brindarles el máximo apoyo posible no solo otorgándoles sueldos acordes a su nivel y responsabilidad, sino también proporcionándoles los bienes institucionales adecuados para cumplir con sus funciones.

## **4.2 ASPECTOS JURIDICOS**

Pocas instituciones jurídicas mexicanas han sido objeto de debates tan apasionados como lo es el Ministerio Público, en especial respecto la interpretación constitucional de su estructura y funcionamiento.

De acuerdo a la situación actual de Procurador, se ha que la Procuraduría General de la República, conforme a lo establecido en el artículo 102 constitucional, el cual tomó como antecedente la reforma de 1900 al artículo 91 de la Constitución Federal de 1857, en donde se suprime el cargo de Procurador General de la República como integrante de la Suprema Corte de Justicia y lo estableció como cabeza del Ministerio Público Federal, dependiendo de forma directa del Ejecutivo Federal; pero la forma que adquirió la institución en la Constitución de 1917, se inspiró en la organización del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y por ello se otorga a la Procuraduría General de la República funciones diversas: la de Ministerio Público Federal, así como la asesoría y representación jurídica del gobierno de la Federación.

Esta duplicidad de atribuciones ha sido materia de grandes debates, pero sobresale uno ya clásico, pero no por ello carece de actualidad. En dicha polémica fue planteada por dos destacados juristas, en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, es decir por Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este Procurador General de la República de la época.

En su estudio Luis Cabrera propuso la reforma del artículo 102 constitucional, de tal manera que se estableciera en dicho precepto, que el jefe del Ministerio Público fuese designado por el Congreso de la Unión y se le otorgara inamovilidad y la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que debía formar parte del alto tribunal y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de sus delegados.

Las razones en las cuales se apoyó Luis Cabrera para separar las dos instituciones la de Ministerio Público y la de Procuraduría General de la República, pueden sintetizarse como sigue:

A) “Nuestra constitución actual configura al Ministerio Público Federal como un órgano del Poder Ejecutivo, ya que el procurador es un funcionario nombrado por el Presidente de la República movible a voluntad de este, y además es el abogado representante del gobierno federal; por lo que en estas condiciones, no puede haber independencia del propio Poder Ejecutivo, en tanto el procurador sea precisamente el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.

B) El Ministerio Público definido teóricamente, es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes, ya que en la actualidad, en casi todos los países del mundo, tiene a su cargo tres funciones diferentes, o sea la de defender los derechos del Estado ante los tribunales; la de proteger a la sociedad contra la delincuencia y la vigilar en general por el cumplimiento de las leyes; pero no es posible que el Ministerio Público ponga toda la fuerza moral de su autoridad al servicio de la justicia, es decir, el cumplimiento de las leyes, cuando ese funcionario es un dependiente del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta que dicho poder, es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades, o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

C) En cuanto a la función trascendental del Ministerio Público como representante de la sociedad, al ejercitar la acción penal en los casos de delito, se ha querido hacer del Procurador General de la República el árbitro de este ejercicio, habiéndose llegado en la práctica al extremo de que queda a discreción, o mejor dicho, al arbitrio, a la voluntad, del citado procurador, ejercitar o no las acciones penales y esta amplia facultad no puede efectuarse serena e imparcialmente por un órgano del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la institución de Ministerio Público, este debía estimarse como una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, y además, guardián de los derechos del hombre y de la sociedad, y el defensor de los instrumentos de tutela de los citados derechos, por lo que debía intervenir en todos los asuntos federales de interés público y ejercitar las acciones penales con

sujeción a la ley, para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del ejecutivo, y su presupuesto comprendido dentro de lo relativo al Poder Judicial.

Pero además se sostuvo que con independencia del Ministerio Público debería establecerse un Abogado o Procurador General de la Nación, que dependiera en forma directa del Presidente, con categoría de Secretario de Estado y con funciones de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuese parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados.

Por su parte el entonces Procurador general de la Nación, Emilio Portes Gil, sustentó la tesis de la unidad de la institución, expresando en contra de los argumentos de Luis Cabrera, los siguientes puntos de vista:

A) Tratadistas contemporáneos han definido la función del Ministerio Público, como el oficio activo que tiene como misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejercerla.

B) El Lic. Cabrera pretendía, en gran parte volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Corte a un fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas, y que en la práctica no pudieron realizarse.

C) Por otra parte, no puede ser ajena al ejecutivo en gobiernos revolucionarios, la función de prevención de la delincuencia, que está superando en importancia a la representación y que precisamente están encomendados en gran parte a la acción tutelar del Ministerio Público, ya que divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del ejecutivo, a quien compete la política criminal en materia de delincuencia, es hacer renunciar el Ejecutivo de uno de sus más altas funciones.

Esta polémica se planteó nuevamente con motivo de una iniciativa legislativa presentada por los diputados del Partido Acción Nacional, con fecha de 19 de octubre de 1971, en la que se recogen los razonamientos expresados por Luis Cabrera en 1932, y con ligeras modificaciones a sus ideas, propusieron la separación de las funciones constitucionales del

Procurador general de la República y las de Jefe del Ministerio Público Federal, de tal manera que en dicha iniciativa se señaló la necesidad de reformar el artículo 94 de la Constitución, para que en la integración del Poder Judicial Federal, figurara un fiscal como Jefe del Ministerio Público; del artículo 102 para señalar las funciones del Ministerio Público de las del Procurador General, éste último como representante del Ejecutivo ante los tribunales, las cuales debían pasar al capítulo del citado poder; la modificación del Artículo 90 para integrar en el Ejecutivo las funciones del Procurador general.

La única diferencia que se observa, radica en la forma en que debería designarse al Jefe del Ministerio Público, ya que el citado jurista sostuvo que esa designación debía corresponder al Congreso de la Unión, en tanto que en la referida iniciativa se expuso la conveniencia de que el nombramiento se efectuará por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, en los mismos términos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se afirmó en el dictamen, que la pretensión de la iniciativa de independizar en forma total al Ministerio Público del Ejecutivo Federal, significaría la modificación básica de la Trilogía de poderes creándose un cuarto poder en paridad con los otros tres poderes de la unión y la circunstancia de que el citado jefe del Ministerio Público Federal fuese designado por el Ejecutivo de la Unión, no implica su dependencia, ya que es la misma situación que guardan actualmente los Ministros de la Corte, nombrados por dicho funcionario sin que pueda afirmarse que dichos magistrados sean dependientes del citado ejecutivo.

Finalmente las comisiones sostuvieron que la total dependencia funcional del propuesto Fiscal Judicial Federal, que en ocasión podría enfrentarse al procurador general, evidentemente crearía la tetralogía de poderes, que resultaría al momento de distarse las leyes orgánicas que plasmasen la independencia total del nuevo funcionario.

Creemos que la citada polémica entre Luis Cabrera Y Portes Gil, posee validez en nuestros días, pues coincide con el primero al señalar que son incompatibles las dos atribuciones esenciales que el actual artículo 102 apartado a) de la Constitución, atribuye al Procurador General de la República, es decir la de Ministerio Público y la de representante del Gobierno Federal. Estas atribuciones se encuentran establecidas también

en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, que al parecer se tomo como modelo. Sin embargo, debe tomarse en consideración que de acuerdo con la organización de éste último, dichas funciones son objeto de una separación muy marcada por medio de dos Subprocuradores. El primero, denominado Deputy Attorney General, el cual se ocupa de la funciones de Ministerio Público y de investigación criminal, y el segundo, con el nombre de Associate Attorney General, el cual coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en una diversidad de materias.

Finalmente, el titular, es decir el Attorney General dirige en forma inmediata la labor de Solicitor General (Procurador Judicial), quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte y además coordina las oficinas de asesoramiento jurídico más importante como las de consejería legal y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etc.

Por otra parte se observa en los ordenamientos latinoamericanos una acentuada tendencia (en aquellos que se siguen una organización similar a la Procuraduría General de la República, con ambas atribuciones esenciales y dependientes del Ejecutivo), para separar dichos poderes en dos órganos diferentes. Como ejemplo podemos citar, en primer término, lo dispuesto por la Constitución Venezolana, en la cual se establece, por una parte la Procuraduría General de la República a cargo y bajo la dirección del Procurador General, nombrado por el Presidente con aprobación del Senado Federal, y que tiene la función de representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; dictaminar en los casos y con efectos señalados en las leyes y asesorar jurídicamente a la administración pública.

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, con la atribución genérica de velar por la exacta observancia de la Constitución, y de las leyes y, con las facultades concretas de cuidar el respecto a los derechos constitucionales; por la celeridad de la buena marcha de la administración de justicia y por que en los tribunales se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados en el orden público y las buenas costumbres.

También tiene a su cargo el Ministerio Público venezolano el ejercicio de la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás centros de reclusión; y finalmente intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil; penal o administrativa en la que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de las funciones.

## **4.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES**

Se advierte una tendencia muy acentuada en las legislaciones latinoamericanas hacia la autonomía e inclusive la independencia del Ministerio Público, en aquellos ordenamientos, que de acuerdo con el modelo francés y estadounidense, lo hacían depender directamente del órgano ejecutivo

Al respecto podemos señalar dos variantes; de acuerdo con la primera, el Ministerio Público se incorpora expresamente al Poder Judicial, por lo que sus agentes e inclusive su titular son designados en forma similar o idéntica a la de los jueces y magistrados, con lo mismos derechos y prerrogativas, especialmente de estabilidad.

En segundo término, se conserva la función del Ministerio Público dentro del órgano ejecutivo, pero se le confiere autonomía funcional y además los integrantes del organismo respectivo poseen las mismas garantías de independencia que corresponden a los jueces y magistrados.

Son numerosos los ordenamientos de América Latina que se han inclinado hacia la incorporación del Ministerio Público dentro del Poder judicial, de acuerdo con el modelo de la Constitución Italiana que entró en vigor en enero de 1948, en cuyo artículo 107 se dispone que el Ministerio Público gozará de las garantías establecidas respecto a él, en las normas del



ordenamiento judicial, lo que significa una modificación a los ordenamientos anteriores, que siguiendo el modelo francés habían encuadrado al citado Ministerio Público dentro del departamento ejecutivo.

Inclusive en Francia, en cuyo ordenamiento por tradición el Ministerio Público depende del Ejecutivo, sus miembros gozan de cierta autonomía en virtud de que su preparación es la misma que la de los jueces, es decir, para poder ingresar al servicio tienen que asistir a la escuela judicial, y una vez superados los exámenes respectivos, son promovidos por medio de un sistema de oposiciones dentro del régimen de la carrera judicial, de manera que los agentes del Ministerio Público pueden ser designados jueces y viceversa, pues ambas categorías tienen la denominación de magistrados, lo que le otorga estabilidad, aunque esta sea limitada.

Sería difícil en nuestro ordenamiento adoptar de manera inmediata la descripción del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, como en sus más alta jerarquía se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta la reforma de 1900, pero en cambio es factible y deseable que se otorgue a los miembros de la institución las mismas garantías de ingreso, estabilidad, independencia que a los integrantes de la judicatura, y para ello será necesario establecer un sistema de nombramiento diverso del actual, al menos para los titulares de los organismos respectivos, que podría ser el mismo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en la esfera federal y de los magistrados de los tribunales superiores en las entidades federativas, incluyendo la inamovilidad después de un lapso de pruebas.

Ahora bien, otro sector en el cual es necesario introducir reformas es el relativo a la actual organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República, según el actual artículo 102, apartado "A" de la Constitución, ya que como se ha sostenido, son incompatibles las atribuciones que actualmente se le otorgan, por un lado las propias del Ministerio Público Federal, tal como lo propuso Luis Cabrera. Y esta separación no se debe a criterios académicos o especulativos, sino a razones pragmáticas muy evidentes, pues resulta muy complicado y prácticamente imposible que la Procuraduría General de la República cumpla simultáneamente y con eficacia las dos funciones mencionadas, especialmente porque la relativa a la investigación de los delitos federales, el ejercicio de la acción penal ante los jueces del Poder Judicial de la Federación, y los dictámenes y vigilancia de sus acusaciones, por la

magnitud de esas tareas, oscurecen y debilitan la muy importante labor de asesoría y representación del Gobierno Federal.

Independientemente de lo anterior, resulta provechoso separar las funciones de la Procuraduría General de la República, que por un lado realiza las actividades propias del Ministerio Público y por otra tiene encargado la asesoría y representación del Gobierno Federal. De acuerdo con la tendencia de esta separación que se observa también respecto de organismos similares en los ordenamientos latinoamericanos recientes, es factible que la Procuraduría General de la República conserve sus facultades tradicionales de Ministerio Público que la relativas a la asesoría y representación gubernamentales se confieran a un nuevo organismo, éste si dependiente del ejecutivo federal, con la denominación de Abogacía General, el que podría desempeñar con mayor eficacia estas últimas atribuciones.

Las atribuciones de asesoría y representación del Gobierno Federal que el artículo 102 apartado "A" de la Constitución otorga al Procurador General inspiradas en el attorney general de los Estados Unidos, deben de considerarse de carácter administrativo, y por ese motivo el Procurador está correctamente situado en la esfera del Ejecutivo.

Por el contrario las atribuciones conferidas al Ministerio Público en sentido estricto para la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, tienen claramente naturaleza judicial, en cuanto se traducen en la actividad de un órgano público, que colabora con el juez penal para resolver la culpabilidad o inocencia del acusado.

Lo que ocurre es que se confunde la actividad judicial, con lo estrictamente jurisdiccional, ya que la primera es el género y la segunda la esencia, está última solo puede ser realizada por el juzgador.

La separación de funciones administrativas y judiciales de la institución en órganos distintos tendría, claras ventajas, ya que por lo que respecta al procurador o Abogado General, tanto en la esfera federal como en las locales, su estructura como organismo con funciones exclusivas de asesoría y representación, le permitiría realizar con eficacia estas atribuciones.

También adquiriría mayor importancia el Procurador, en cuanto su función de elaborar dictámenes u opiniones jurídicas sobre problemas de interés nacional y también mejorarían notablemente los dictámenes o pedimentos de los abogados federales adscritos a los tribunales, especialmente en materia de amparo.

Por lo que refiere al Ministerio Público en sentido estricto, es decir, como el órgano público que tiene encomendado la investigación de los delitos y la acusación en el proceso penal, su independencia le permitiría realizar las funciones vinculando solo a los mandatos de la Constitución Política y de las disposiciones legales, con seriedad y como institución de buena fe.

Como ejemplo se cita lo dispuesto por el artículo 107, de la Constitución italiana de 1948, de acuerdo al cual “ El Ministerio Público gozará de las garantías establecidas con respecto a él, en las normas sobre el ordenamiento judicial”.

Si bien esta modificación ha provocado debates, predomina el criterio de que ha sido benéfica, pues dicha autonomía ha permitido al Ministerio Público italiano la posibilidad de actuar con mayor serenidad y eficacia particularmente en cuanto a su intervención en el proceso penal, ya que su ingreso, su estabilidad y promociones están reguladas en forma similar a la de los integrantes de la judicatura.

Hay que dejar bien en claro, que en el derecho mexicano sería difícil, una vez realizado la separación entre las funciones y los órgano de la Procuraduría y del Ministerio Público, encuadrar al segundo dentro del organismo judicial; pero, conferir a los miembros del propio ministerio las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la judicatura y para ello sería necesario establecer un sistema de nombramiento diverso del actual.

Entre los aspectos que tenemos que contemplar dentro de las propuestas de reforma, es de suma importancia redefinir las características y funciones del Ministerio Público; aunque el presente trabajo únicamente se refiere a las autoridades federales del Ministerio Público, es indispensable que cualquier cambio en su naturaleza o característica se dé desde la definición

misma del Ministerio Público, que brinda el artículo 21 constitucional, ya que sería absurda la existencia de un Ministerio Público diversificado.

Es importante que se brinde autonomía orgánica al Ministerio Público, según proponen Samuel González Ruiz y René González de la Vega, para quienes la dependencia orgánica del Ministerio Público con respecto del Poder Ejecutivo es inverosímil toda vez que ningún supuesto de sistema desarrollado el Ejecutivo puede poseer por si mismo el ejercicio de la acción penal, no obstante que en nuestro sistema dadas las características del Ministerio Público esto parece ser normal.

Para ello es necesario implementar una nueva reforma a los artículos 21 y 102 constitucionales, para eliminar la dependencia del Ministerio Público con respecto de Ejecutivo. Sobre este asunto, Samuel González nos dice que la instauración de un Ministerio Público autónomo y técnico, se traduce en una condición necesaria para que impere la aplicación irrestricta de la ley”, el respeto a la legalidad. Esto es, para que el Ministerio Público sea un verdadero representante del ejercicio de la acción penal, aun contra actos cometidos por la autoridad administrativa en contra de particulares, debe ser independiente de este poder.

Asimismo asevera que la Procuraduría General de la República enfrenta problemas diversos por mezclar entre sus funciones: tareas políticas, de fiscalía de la nación, de representación de la federación, y además, de vigilancia de la legalidad y la constitucionalidad; y la adopción del concepto de un Ministerio Público verdaderamente autónomo redundaría en su consolidación ya que ésta es una condición necesaria para el mejoramiento de las labores de procuración de justicia y, en consecuencia de las de seguridad pública.

Resulta indispensable revisar la dependencia orgánica que tiene la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal, con respecto al Presidente de la República, ya que es incuestionable que la institución ha servido más a intereses políticos del gobernante en turno que a cumplir con las responsabilidades que le confiere la Constitución Política.

Independientemente de lo anterior, no solo son indispensables las propuestas de reformas constitucionales, sino es necesario la participación del administrador público al momento de plantear las modificaciones a las

## CONCLUSIONES

✓ Esta comprobado que la inadecuada división de poderes en México, cuyo beneficio pertenece en su totalidad al Poder Ejecutivo y específicamente al presidente de la República, no permite la participación que por naturaleza de sus funciones corresponde al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Obstruyendo con ello un correcto ejercicio del poder en nuestro país.

✓ La centralización del Poder Ejecutivo auspicia la supeditación y dependencia de los Estados y municipios hacia la federación, creando una asimétrica estructura política, administrativa y económica, tanto estatal como municipal que repercute en sus respectivas poblaciones, pero sobre todo en el campesinado que ha caído en forma gradual a los extremos de la pobreza.

✓ A la Administración Pública se le reconoce como la personificación y materialización de las funciones administrativas y políticas del Estado, es la que le asigna el gobierno y de manera más específica el Poder Ejecutivo, tiene la responsabilidad de atacar a través de la Procuraduría General de la República la inseguridad pública y garantizar la adecuada procuración de justicia, para tranquilidad y beneficio de la sociedad.

✓ Consideramos como antecedente del Ministerio Público en nuestro país, al Ministerio Público en Francia, donde se le faculta para perseguir los delitos y se realiza su división con la policía judicial, lo cual prevalece hasta nuestros días, no obstante debe considerarse lo aportado por otras naciones para su perfección como actualmente se le conoce.

✓ El Ministerio Público en nuestro país se encuentra impregnado de elementos aportados por naciones como Francia y España, siendo su antecedente en México los promotores fiscales trasladados durante el virreinato con motivo de la colonia, pero indudablemente tiene elementos propios aportados por nuestros legisladores, que se introdujeron con el constituyente de 1917, donde se le otorgan diversas atribuciones que van más allá de los eminentemente penales.

✓ Desde principios de siglo, se evidenció que la institución del Ministerio Público adquirió un gran poder en la procuración de justicia, por tener en sus manos el monopolio para ejercer o no la acción penal a los presuntos responsables de actos ilícitos, produciendo los mismos daños que se manifestaban desde el siglo pasado: atentar contra las garantías del inculpado y propiciar una procuración de justicia parcial y corrupta.

✓ El Ministerio público ha justificado su existencia, al actuar en representación de los derechos de la sociedad para protegerlos, anteponiendo, en su actuación, el interés general al particular, erradicando vicios y acusaciones tendenciosas en su contra.

✓ Lamentablemente a lo largo de los últimos años la Procuraduría General de la República y por consecuencia el Ministerio Público Federal denota la precaria procuración de justicia que existe en nuestro país, la cual se caracterizó por la constante violación de los derechos humanos, conexión entre policías y narcotraficantes, impunidad, corrupción e incompetencia.

✓ Los innumerables deficiencias observadas, no solo se solucionarían con la fundamentación de propuesta de reforma de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público Federal; Los problemas exigen una reforma integral a fondo y no únicamente de forma, implican una reestructuración radical que extirpe los vicios administrativos y las practicas viciadas de sus integrantes; desde los miembros más bajos hasta los altos mandos, pues solo de esta manera se podría ver una verdadera reforma en la procuración de justicia.

✓ La revisión en el marco normativo, en sus aspectos orgánicos, procedimientos y responsabilidades de los servidores públicos resulta inaludible; evitando los actos ilícitos de sus integrantes y el exceso de trámites que impiden la ágil y pronta procuración de justicia. Todo con la finalidad de recuperar la confianza de que los recursos de la institución son administrados legal, eficaz y honestamente, consiguiendo prevenir, detectar y terminar con la impunidad y la anarquía prevalecientes.

✓ Es necesario crear en primer lugar en concepto constitucional de seguridad pública; en segundo lugar, otorgar a la institución del Ministerio Público autonomía orgánica con respecto a los poderes de la unión; reestructurar todo el aparato de procuración e impartición de justicia; unificar la legislación en todas las materias; vincular los rubros de justicia y seguridad pública en los programas gubernamentales respectivos; brindándoles prioridad en el presupuesto federal; exigir mayor calidad académica a los aspirantes a las carrera policiales y ministeriales; así como otorgarles un trato más humano y mejores salarios y prestaciones.

✓ Se debe establecer la inamovilidad de los Agentes del Ministerio Público Federal, para que sea una de sus características, debiéndose implementar la carrera civil en su actuar para evitar sean susceptibles de influencias de carácter político.

✓ En cuanto a la planeación, se debe buscar el rescate de la credibilidad en las instituciones de seguridad pública, basado en la modernización jurídica, administrativa y material de la instituciones e instrumentos de seguridad; la renovación de cuadros operativas; el fomento a la participación ciudadana; y el fortalecimiento en todos los sentidos, de los mecanismos de defensa social.

✓ Referente a la capacitación, debe de buscarse el reclutamiento de elementos con vocación y con perfiles adecuados a la función que van a desempeñar, consistentes en contar con algún grados de estudios,



experiencia y disciplina que los convierta en candidatos idóneos para los puestos; o bien, proporcionárseles todos estos como parte de un proyecto a largo plazo, y no limitándose únicamente a prepararlos a través de cortos cursos intensivos.

✓ Con relación al sueldo, las prestaciones y el trato que se les da a los Agentes del Ministerio Público y a los Agentes de la Policía Judicial, deben otorgarse de acuerdo al nivel de especialización, riesgo y responsabilidad que se les exige para desempeñar sus funciones, estableciéndose sus respectivos mecanismos de promoción.

✓ En este sentido deben de establecerse sistemas escalafonarios más acordes con la dinámica del servicio policial y ministerial; esta es otorgar plazas a quienes demuestren la capacidad para desempeñar sus funciones, supliendo el criterio la antigüedad laboral en los casos que amerite.

✓ En general debe de rescatarse la dignidad de los Agentes del Ministerio Público Federal, para generar el saneamiento y la dignificación progresivos de nuestro sistema de procuración de justicia y todas las entidades que la tutelan.

✓ Finalmente, con el establecimiento de las bases nacionales para la reestructuración, organización y dignificación del Ministerio Público Federal, forzosamente debe sobrevenir la mejoría del servicio que brindan como parte del aparato de procuración de justicia y seguridad pública; y si

estas medidas se extienden hacia otros niveles de gobierno, el beneficio será general, ya que todos los cuerpos de protección y representación social que tienen contacto con la ciudadanía deben reflejar buena organización, autosuficiencia en recursos; y principalmente deben estar integrados por elementos más preparados, más conscientes y con verdadera calidad humana

## BIBLIOGRAFÍA

1) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO. PORRUA. 1995. 1048 P.

2) AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. POLÍTICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. MEXICO, INAP, 1985. 152 P.

3) AGUILAR Y MAYA, JOSÉ. DIGNIDAD Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. U. A. S. P., MEXICO, 1942. 35 P.

4) ARRIAGA FLORES, ARTURO. DERECHO PROCEDIMENTAL PENAL MEXICANO. MEXICO. ENEP ARAGON. 1989. 598 P.

5) BENITEZ TREVIÑO, HUMBERTO. FILOSOFIA Y PRAXIS DE LA PROCURACION DE JUSTICIA. MEXICO. F.C.E. 1992. 250 P.

6) BURDEU, GEORGE. TRATADO DE CIENCIA POLÍTICA. UNAM. MEX. 1982. 320 P

7) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUCIO -DE AMPARO. MEXICO. PORRUA. 1992. 1092 P.

8) CABRERA, LUIS. LA MISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR DE JUSTICIA. MÉXICO, P.G.R., 1934.

9) CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. METODOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN. MÉXICO, LIMUSA, 1990. 189 P.

10) CASTILLO SOBERANES, MIGUEL. EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, MÉXICO, PORRUA, 1985.

11) CASTILLO SOBERANES, MIGUEL. EL MONOPOLIO EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO. MEXICO. UNAM. 1992. 221 P.

12) CASTRO CASTRO, JUVENTINO. EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO. MÉXICO, PORRUA, 1976. 170 P.

13) CASTRO CASTRO, JUVENTINO. EI PODER JUDICIAL FEDERAL. MÉXICO, PORRUA, 1980. 360 P.

14) COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. MEXICO. PORRUA. 1992. 724 P.

15) DE LA CUEVA, MARIO. TEORIA DE LA CONSTITUCION MEXICANA. UNAM MEXICO, 1981. 457 P.

16) FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, VEINTICINCO AÑOS DE EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. MÉXICO, UNAM, 1979.

17) FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO. MÉXICO, UNAM, 1985.

18) FRANCO SODI, CARLOS. EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO. MÉXICO, PORRUA, 1957. 364 P.

19) FRANCO VILLA, JOSÉ. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL MÉXICO, PORRUA, 1985. 445 P.

- 20) GARCÍA RAMIREZ, SERGIO. CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL. MÉXICO, PORRUA, 1992. 724 P.
- 21) GARDUÑO GARMENDIA, JORGE. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS. MÉXICO, PORRUA, 1987.
- 22) GOMEZ LARA CIPRIANO. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. MEXICO. HARLA. 1990. 429 P.
- 23) GONZÁLEZ BUSTAMANTE, J. PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL PENAL MEXICANO. MÉXICO, BOTAS, 1995. 606 P.
- 24) GONZALEZ COSIO, ARTURO. EL JUCIO DE AMPARO. MEXICO. UNAM. 1975. 185 P.
- 25) GUERRERO OROZCO, OMAR. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. MÉXICO, I. N. A. P., 1989. 509 P.
- 26) GUERRERO OROZCO, OMAR. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EDIT. HARLA. MEX. 1985. 322 P.
- 27) HELLER HERMAN. TEORIA DEL ESTADO. EDIT. F.C.E. MEXICO, 1942. 342 P.
- 28) HERNADEZ, OCTAVIO. CURSO DE AMPARO. MEXICO. PORRUA. 1983. 442 P.
- 29) LINARES QUINTANA, SEGUNDO. TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. PLUS ULTRA. MEX. 1976 643 P.

- 30) LINARES QUINTANA, SEGUNDO. TRATADO DE LA CIENCIA DE LA CONSTITUCION. BUENOS AIRES. PLUS ULTRA. 1976. 693 P.
- 31) LOEWENSTEIN, KARL. TEORIA DE LA CONSTITUCION. BARCELONA. ARIEL. 1976. 619 P.
- 32) MAQUIAVELO, NICOLÁS. EL PRÍNCIPE, EDIT ALIANZA. MADRID, 1984. 139 P.
- 33) MAQUIAVELO, NICOLAS. EL PRINCIPE. MADRID. ALIANZA. 139 P.
- 34) NORIEGA, ALFONSO. LECCIONES DE AMPARO. MEXICO. PORRUA. 1980. 1104 P.
- 35) OVALLE FAVELA, JOSÉ. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. MÉXICO, UNAM, 1983. 356 P.
- 36) OVALLE FAVELA, JOSÉ. TEMAS Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO., MÉXICO, UNAM, 1985. 436 P.
- 37) PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO. MÉXICO, INAP, 1984, VOLÚMEN I Y II.
- 38) PINEDA PÉREZ, BENJAMÍN EL MINISTERIO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA FEDERAL. MÉXICO, PORRUA, 1991.207 P.
- 39) RIVERA SILVA, MANUEL. EL PROCEDIMIENTO PENAL. MEXICO. PORRUA. 1958. 364 P.

40) SABINE, GEORGE. HISTORIA DE LA TEORÍA POLÍTICA. MEXICO. F.C.E. 567 P.

41) SCHMELKES, CORINA, MANUAL PARA LA PRESENTACIÓN DE ANTEPROYECTO E INFORMES DE INVESTIGACIÓN (TESIS). MÉXICO, COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS EN CIENCIAS SOCIALES. 1988.

42) SCHMITT, CARL. TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN. MEXICO UNAM, 1975, 457 P.

43) SERRA ROJAS ANDRES. TEORIA DEL ESTADO. MEXICO PORRUA. 1964. 492 P.

44) SERRA ROJAS, ANDRES. CIENCIA POLITICA. MEXICO. PORRUA. 1978. 768 P.

45) SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. MÉXICO, PORRUA, 1983. T.I Y II.

46) TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. MÉXICO, PORRUA, 1975.780 P.

47) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. MÉXICO, PORRUA, 1989.650 P.

48) UVALLE BERRONES, RICARDO, EL GOBIERNO EN ACCIÓN. MÉXICO, PORRUA, 1978. 254 P.

49) ZORRILLA ARENA, SANTIAGO. INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN. MÉXICO, AGUILAR LEÓN Y CAL EDITORES, 1993.

## **LEYES Y REGLAMENTOS.**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS. EDIT. PORRUA. 1998.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. EDIT. PORRUA 1997.

LEY DE AMPARO. EDIT. PORRUA. 1996.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. P.G.R. 1997.

REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. P.G.R. 1997.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1995-2000.

PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA 1995-2000.



# GLOSARIO

1) **ADMINISTRACION DE PERSONAL:** Es el proceso administrativo aplicada a conservar y acrecentar el esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización en beneficio del individuo de la propia organización y de la comunidad en general. Tiene como objetivo principal desarrollar y administrar programas y procedimientos para promover una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de trabajo adecuada seguridad del trabajador en sí mismo; asesorar a las direcciones y otras unidades de la institución.

2) **ADMINISTRACION DE RECUROS:** Se refiere a la utilización de técnicas y principios administrativos tendientes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humano, financieros, materiales y técnicos con los que cuenta una institución, con el fin de proporcionarlos en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida para el desarrollo de las actividades sustantivas y adjetivas de una institución.

3) **ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA:** Conjunto de órganos integrados por. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del D.F..

4) **ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL:** Conjunto de dependencias y entidades que constituyen el Poder Ejecutivo Federal y cuyas operaciones tienen como finalidad cumplir o hacer cumplir la Ley.

5) **ADMINISTRACIÓN PUBLICA:** Es el subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político. La administración Pública constituye siempre un instrumento que , al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determina por medio de su instancia gubernamental y que considera como políticamente valiosos.

6) **AMPARO :** Juicio de control jurídico que sirve para impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos fundamentales que otorga la

Constitución Mexicana. Se trata de un juicio ( proceso) más no de un recurso y se encuentra reglamentado en el Art. 103 Constitucional

7) **AUTO DE FORMAL PRISION:** Consiste en determinar la detención del procesado cuando se comprueba que incurrió en un delito que merece una pena.

8) **AVERIGUACION PREVIA :** Es el conjunto de actividades que realiza el Ministerio Público para reunir las pruebas necesarias para ejercitar o no la acción penal. Es la etapa que antecede a la consignación y tiene por objeto investigar el cuerpo del delito que merece una pena.

9) **CONSIGNACION:** Acto por el cual, de manera escrita, el Ministerio Público ejercita la acción penal poniendo a disposición del Juez el acta de averiguación previa y en su caso a las personas detenidas y objetos o instrumentos relacionados con el delito.

10) **CUERPO DEL DELITO:** Se dice que es el resultado del delito; los instrumentos que sirvieron para realizarlo; es decir, todo lo que acusa la existencia del delito; las huellas o rastros de éste.

11) **DEMANDA:** Acto procesal verbal o escrito- ordinariamente inicial del proceso, en el que se plantea al Juez una cuestión para que éste la resuelva, previos los trámites legalmente establecidos, dictando la sentencia que preceda, según lo alegado y lo probado.

12) **DENUNCIA:** Es la facultad que tiene cualquier persona para comunicar al Ministerio Público que se ha cometido un posible hecho delictivo.

13) **DIVISION DE PODERES:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o mas de éstos mismos en una sola persona o corporación.

14) **ESTADO:** Organización política de la sociedad que se estructura y rige por un orden jurídico, definido y aplicado por un poder soberano dentro de un territorio. Tiene como propósito hacer posible la convivencia pacífica entre los hombres, así como la realización de los fines ulteriores que la sociedad se ha propuesto alcanzar.

15) **FLAGRANTE DELICTO:** Se considera que el delito es flagrante cuando es descubierto en el momento de su ejecución; es decir, se le sorprende cuando acaba de cometer el delito.

16) **INSTANCIAS PROCESALES:** Es el procedimiento que se presenta ante un determinado tribunal y que generalmente culmina en la sentencia, con la cual se dirime la controversia suscitada entre las partes.

17) **JUSTICIA SOCIAL:** Forma de expresarse de uso en política, sociología y derecho del trabajo. Significa una tendencia doctrinaria y práctica de protección a los económicamente débiles. Pretende elevar el nivel de vida el cultural de las clases necesitadas y prescribir los privilegios de clases económicamente fuertes que originan inadmisibles desigualdades sociales.

18) **MINISTERIO PUBLICO:** Organó del Estado responsable de investigar posibles delitos y de solicitar el ejercicio de la acción penal contra el inculgado ante un Juez.

19) **PARTE EN EL PROCESO PENAL:** Sujeto que se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la Ley. Dicha persona en este caso guarda una posición de parcialidad en la relación jurídica procesal.

20) **PODER EJECUTIVO:** Es aquel cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, que se denomina “ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, conforme lo señalado en el artículo 8º de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

21) **PODER JUDICIAL:** Se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

22) **PODER LEGISLATIVO:** se encuentra depositado en un Congreso Nacional, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

23) **PRETENSION PUNITIVA:** Solicitud que realiza el Ministerio Público al Juez, para que se aplique una sanción penal al inculgado por haber cometido un delito, de aprobarse su culpabilidad en el proceso.

24) **PROCESO PENAL:** Conjunto de acciones ligadas entre sí, que se desarrollan progresivamente para llegar a un fin, que es la resolución de un

delito o conflicto. Las etapas de un proceso penal son: Demanda, Contestación, Consignación, Declaración Preparatoria y Sentencia.

25) **QUERRELLA:** Expresión voluntaria de una persona para solicitar acción penal contra un presunto responsable. Durante el proceso el denunciante mantiene su derecho de otorgar el perdón. A diferencia de la denuncia, que no implica imputación personal, sino la mera manifestación del hecho y en la cual puede desistir de presentarla.

26) **SEGURIDAD NACIONAL:** Se entiende como el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.

27) **SEGURIDAD PÚBLICA:** En el Derecho Administrativo, es un elemento del orden público material caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas.

28) **SENTENCIA:** Resolución judicial que pone término a un juicio.