

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
Y LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACUERDOS
EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA JAIME ARANDA
SANCHEZ.**

ASESOR DE TESIS

LIC. EDGAR SANCHEZ MAGALLAN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA:

A DIOS.

A MIS PADRES SR. ABRAHAM ARANDA BALLESTEROS (Q.D.P.), Y CONCEPCION SANCHEZ MENDEZ, POR SU AMOR, CARIÑO, EJEMPLO DE TRABAJO, HONESTIDAD Y ENSEÑANZAS.

A MI ESPOSA VERONICA, POR TODO SU AMOR, CARIÑO Y APOYO INCONDICIONAL QUE ME HA TENIDO, ASI COMO LA FELICIDAD MAS GRANDE QUE ME HA DADO CON MIS PRINCESAS MARIA FERNANDA, VERONICA Y EL BEBE QUE MUY PRONTO LLEGARA.

A MIS HERMANOS ABRAHAM, HUGO, VIRGINIA, ALMA ESTHER Y DAVID, QUIENES CON SU EJEMPLO ME ENSEÑARON A QUE SIEMPRE HAY QUE CONCLUIR LAS COSAS.

A LA MAGISTRADA LIC. DELIA ROSEY PUEBLA, QUIEN CON SU AMOR, AMISTAD Y APOYO INCONDICIONAL ME AYUDO A LA CULMINACION DEL PRESENTE TRABAJO.

AL LIC. EDGAR SANCHEZ MAGALLAN, GRACIAS POR SU TIEMPO Y VALIOSO APOYO EN DIRIGIRME EL PRESENTE TRABAJO

A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS .

ÍNDICE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACUERDOS EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

	PAGINAS
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	
1.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1
1.1.1 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL	2
1.1.2 ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL	8
1.1.3 ARTÍCULO 44 CONSTITUCIONAL	10
1.1.4 ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL	15
1.2 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	20
1.2.1 BASES GENERALES	20
1.2.2 BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DISTRIBUCION DE ATRIBUCIONES ENTRE SUS ORGANOS.	
A) ASAMBLEA LEGISLATIVA	25
B) JEFE DE GOBIERNO	37
C) DE LOS ORGANOS DE LA FUNCION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	47
1.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	
1.3.1 DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO 2)	52
1.3.2 DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA (ARTICULOS 15 Y 16).	55

CAPITULO II

LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ANTECEDENTES HISTORICOS	58
2.1. MARCO JURIDICO	65
2.1.1 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL:	
A) DE LAS ATRIBUCIONES (ARTICULOS 1 Y 2).	65
B) BASES DE ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (ARTICULOS 16 Y 20), EL PROCURADOR EXPEDIRÁ ACUERDOS, CIRCULARES, INSTRUCTIVOS BASES Y MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS CONDUCENTES AL BUEN DESPACHO DE LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA.	71
2.1.2 REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL:	
A) DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	78
B) DE LAS ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	84

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACUERDOS DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	91
3.1 PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.	98
3.2 PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS.	112
3.3 AMBITO DE COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL PARA MODIFICAR LOS REGLAMENTOS.	115
3.4 AMBITO DE COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL PARA EMITIR Y MODIFICAR LOS ACUERDOS.	117

CAPITULO IV

TEXTO Y ANALISIS DE LOS ACUERDOS EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE MODIFICAN LA LEY ORGANICA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA AMBOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 ACUERDO A/003/99 QUE MODIFICA LA LEY ORGANICA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA AMBOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	119
4.2 ACUERDO A/004/2000 QUE CORRIGE DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES DIRECTOS EN EL ACUERDO A/003/99.	136
CONCLUSIONES	142
FUENTES DE CONSULTA	146

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis de la naturaleza jurídica de los acuerdos emitidos por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, concretamente me refiero al Acuerdo A/003/99 que modifica la Ley Orgánica y el Reglamento, ambos relativos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como también al Acuerdo A/004/2000, que corrige deficiencias estructurales en la organización y funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares directos en el Acuerdo A/003/99; Ahora bien, para lograr el propósito anteriormente planteado es menester indicar al lector, que esta tesis se estructura bajo el siguiente formato:

En el Capítulo I, aludo a la organización administrativa del Distrito Federal, apartado en el cual me refiero básicamente a la composición de esta entidad, destacando principalmente las Instituciones que la componen, tales como la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los demás órganos de la función pública, asimismo menciono las normatividades que refieren al Distrito Federal, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, éstos dos últimos ordenamientos pertenecientes a la legislación vigente del Distrito Federal.

En el Capítulo II establezco y analizo el régimen legal que norma todo lo concerniente al Distrito Federal, es decir, en esta parte hago referencia a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a su respectivo reglamento, del análisis de éstas normas conocerá el lector la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como las atribuciones que tiene el titular de esta dependencia, especialmente en lo que hace ha la expedición de acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos.

En el Capítulo III, reseño el procedimiento establecido para la modificación, tanto de los reglamentos como de los acuerdos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual se deriva del contenido del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En lo que respecta al Capítulo IV, realizó un análisis de dos acuerdos emitidos por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, análisis en el que estimo modificó el contenido tanto de la Ley Orgánica como del Reglamento, ambos concernientes a la legislación vigente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y con lo que se hacen cambios respecto a la organización y funcionamiento del Ministerio Público, reguladas en la Ley Orgánica y su Reglamento mencionado con una abierta ilegalidad y antijuricidad.

Una vez expuesto lo anterior, es preciso indicar al lector que básicamente la presente tesis profesional se enfoca a acreditar que el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el C. Samuel I. Del Villar Kretchmar, al emitir los acuerdos A/003/99, por una parte omitió deliberadamente seguir los pasos del proceso legislativo aplicable al Distrito Federal y al expedir el Acuerdo A/004/2000 comete otro error, ya que lo hace estando vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría antes referida de 1996, así como también su respectivo reglamento, lo cual evidencia que hace caminar a la Institución encargada de la administración de justicia en una carente ilegalidad, como es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por último, en lo que respecta a las fuentes de consulta empleadas en la presente investigación, debo mencionar que básicamente se emplearon libros de las áreas de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo; se utilizaron de la materia Constitucional, en razón principalmente de conocer todo lo concerniente al régimen legal que se observa dentro del Distrito Federal y que jerárquicamente parte de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tal

motivo, creí oportuno hacer un análisis de los artículos 27 fracción VI, 31 fracción IV, 44 y 122 respectivamente. En cuanto al empleo de material bibliográfico en el área administrativa, se hizo en razón de conocer con mayor amplitud la manera en cómo se estructura la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los Estados que, como nuestro país, tienen una organización política de carácter federal, establecen en su estructura una entidad cuyo fin es ser la sede de los poderes de la Unión y que recibe el nombre de Distrito Federal.

En nuestro país, el Distrito Federal fue regulado por primera vez desde el Decreto del 20 de noviembre de 1824 y desde ese momento ha sido normado por las leyes supremas nacionales, es decir las Constituciones de 1857 y de 1917; así las cosas, las reformas Constitucionales efectuadas en 1996, han sido las últimas que se han determinado en la definición y conformación del Distrito Federal.

Tal reforma no se manifestó de manera espontánea, ya que comenzó a gestarse en el año de 1992, cuando el Presidente de la República, por conducto del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a todas las fuerzas políticas y grupos sociales organizados para iniciar los trabajos que dieron lugar a la denominada *Reforma del Distrito Federal*, a fin de transformar el gobierno de dicha entidad en uno propio, representativo y democrático.

Para ello se llevaron a cabo consultas populares y se crearon mesas de concertación en las que intervinieron los partidos políticos con registro y las autoridades del propio Departamento. Dentro de los trabajos realizados se incluyeron el análisis, el dialogo y la discusión, durante más de un año, sobre las posiciones partidistas y la realización de audiencias públicas en las que participaron todos los partidos, especialistas e intelectuales, centros de investigación y de enseñanza superior, así como un número importante de organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos y organismos del

movimiento popular, y el estudio comparado de las formas de administración y gobierno de las grandes ciudades del mundo.

Las inquietudes y actividades relatadas en el párrafo precedente, trajeron consigo que finalmente el Ejecutivo Federal presentara al Congreso de la Unión la iniciativa de la Reforma Política del Distrito Federal, a través del decreto por el que se reforman diversos artículos, tales como el 27 fracción VI, 31 fracción IV, 44, 122, entre otros, dichos preceptos son los que analizo en los incisos que componen este capítulo.

1.1.1 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Sobre este artículo, señalo que es de especial interés lo que establece la fracción VI, que a la letra menciona lo siguiente:

“Artículo 27. ...

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

...”

En relación directa con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 27 Constitucional, tenemos que de acuerdo con el numeral 2º del Estatuto de Gobierno “el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones”.

Como consecuencia de que se le reconoce personalidad jurídica a la entidad en cita, ésta debe ser considerada como persona moral pública, a pesar de que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 25 no la contempla con ese carácter. Sin embargo, al aceptarse que el Distrito Federal es una

persona moral, debe gozar de los atributos que son inherentes a ella: nombre, domicilio y patrimonio.

Continúa señalando el mismo precepto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinadas por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Sin embargo el Título Séptimo del propio Estatuto regula lo referente al régimen patrimonial de la entidad en estudio.

Antes de analizar las disposiciones legales relativas al patrimonio del Distrito Federal, es necesario remitirme al artículo 132 Constitucional, el cual no ha sufrido reforma desde 1917; este precepto es contundente al señalar que los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión y agrega literalmente: "...mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva".

La primera parte del artículo en cuestión señala que los edificios ocupados para fines militares y los dedicados como alhóndigas, así como otros bienes raíces destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos que establezca "la ley que expedirá el Congreso de la Unión". Ahora bien, veamos primero:

- Cuáles son los inmuebles que deben considerarse como dedicados al servicio público y al uso común; según la ley de la materia cuyo, título es Ley General de Bienes Nacionales, expedida por el Congreso Federal en el año de 1982, que en su capítulo primero artículo 1º dispone que el patrimonio nacional se compone de: 1. Bienes de Dominio Público de la Federación y 2. Bienes de Dominio Privado de

la Federación, y conforme al artículo 2º, son Bienes de Dominio Público: fracción I, los de uso común y en la fracción V, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; en la fracción VI los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal; en la fracción VII los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles y muchos más comprendidos hasta la fracción XII.

- Comprende el dominio público los bienes que por su naturaleza son del uso de todos, los bienes que están afectos al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público y los bienes que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública.
- El servicio público es una institución jurídico-administrativa, en la que el titular es el Estado y cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua, uniforme, necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

La interpretación que hace de este artículo el Constitucionalista Joel Carranco Zúñiga, es en el sentido “que la jurisdicción que ejercerán los Poderes Federales sobre los bienes aludidos no consiste en la facultad de disponer de los bienes, sino de establecer y de aplicar el derecho”¹, es decir, no ejercer sobre dichos bienes un derecho de propiedad. No soslayamos que la fracción VI del artículo 27 Constitucional le confiere a los Estados y al Distrito Federal la plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarias para los servicios públicos.

¹ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Régimen Jurídico del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 159.

Tradicionalmente se ha concebido al patrimonio como la universalidad de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona en un momento determinado y que son susceptibles de una valoración económica. En el caso que nos ocupa, los bienes representan el principal componente del patrimonio del Distrito Federal, en mi opinión.

La Ley General de Bienes Nacionales señala que el patrimonio nacional se compone de los bienes de dominio público y privado de la Federación. En su artículo 2º establece que: son bienes de dominio público, entre otros, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos; los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal; los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles (fracciones VI y VII).

A su vez, el artículo 17 dispone que los bienes del dominio público de la Federación serán incorporados mediante decreto del Presidente de la República, siempre que su posesión corresponda a aquélla.

Ahora bien, el Título Séptimo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, denominado “Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal”, establece que el patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado.

El artículo 138 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prevé que, excepto aquéllos pertenecientes a la Federación, los bienes de dominio público del Distrito Federal son:

- Los de uso común.
- Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los

que utilicen las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades.

- Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines.
- Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal.
- Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.
- Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano.
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sean algunos de los anteriores.
- Los inmuebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y
- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público tienen las características de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, mientras no cambie su situación jurídica.

Por otra parte, son bienes de dominio privado del Distrito Federal (exceptuando aquellos pertenecientes a la Federación):

- Aquellos no previstos como de dominio público y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;
- Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- Los bienes muebles encontrados dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Los bienes que por cualquier título adquiere el Distrito Federal y que no están destinados a un servicio público, y
- Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiere por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los anteriores bienes tienen las características de ser inembargables e imprescriptibles.

Una vez especificado lo anterior, el Estatuto se encarga de prever reglas generales aplicables tanto a los bienes de dominio público como a los de dominio privado del Distrito Federal. Así, en sus artículos 141 y 142 establece que los bienes inmuebles de dominio público, pueden enajenarse previo decreto de

desincorporación que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que en la transmisión de los bienes inmuebles del dominio privado será a título gratuito u oneroso.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal, pero la Asamblea Legislativa debe ser informada sobre las enajenaciones de inmuebles que se realicen en el periodo respectivo.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 143 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Tribunales del Distrito Federal, de conformidad con su competencia, conocen de los juicios civiles, penales y administrativos que se relacionen con bienes del dominio público o privado del Distrito Federal; y el artículo 145 del mismo ordenamiento señala que una ley debe establecer un sistema de información inmobiliaria, el cual se constituye por el registro, catálogo e inventario de los inmuebles propiedad del Distrito Federal.

1.1.2 ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL.

Este artículo constitucional señala en la parte que nos interesa en esta investigación, lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
I. a III. ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

De la anterior transcripción, se desprende que en la fracción IV del artículo 31 se establece la “obligación” de los mexicanos, de contribuir para los gastos

públicos de la Federación, de los Estados y del Municipio donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El significado de la palabra “contribuir” empleada en la fracción IV del artículo que es materia de esta nota, es el de pagar los impuestos Federales, Estatales y Municipales que fijan las leyes (artículo 2º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación) por los nacionales mexicanos. La contribución es la aportación en dinero o en especie que deben al Estado las personas físicas o morales que la ley establece a su cargo. Contribuir vale tanto como pagar conjuntamente con otros sujetos, el tributo que la ley determina, para sufragar los gastos necesarios para el desarrollo adecuado de las funciones que incumben al Estado.

La fracción IV dispone que es deber del mexicano contribuir para el gasto público que demande el cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado.

El cumplimiento de este deber tiene un contenido económico que se traduce en el pago de las sumas de dinero que en ejercicio del poder soberano el poder público legislativamente determina por medio del impuesto, cuya cuantía el Estado determina a cargo de causante.

Esta facultad del Estado debe ser ejercida de forma proporcional y equitativa y éste es el criterio para juzgar la constitucionalidad de las leyes tributarias. El tributo o impuesto es el acto soberano, unilateral, que fija o determina la cuantía económica de la contribución proporcionalmente a la capacidad económica del causante y en forma equitativa. Así entonces resulta válido señalar que del análisis del artículo constitucional que ocupa nuestra atención en este inciso, encontramos que se pueden derivar notas esenciales en su configuración, que son: “1. Su naturaleza es netamente personal, 2. Son aportaciones pecuniarias, 3. Su producto se debe destinar a cubrir los gastos públicos de los órganos federales, estatales y municipales, 4. La aportación debe

ser proporcional y equitativa y 5. Esta obligación se puede establecer sólo mediante una disposición legal”.²

De lo anterior se desprende que los mexicanos tenemos el deber de contribuir para sufragar los gastos públicos que origine la función que la Constitución Federal encomienda a los órganos del Gobierno Federal, de los Estados de la Federación y de los Municipios.

Las finalidades del Estado son la razón y a la vez, constituyen la medida del deber de contribuir, pues solamente así se sustentan las funciones públicas. El gasto público no debe ser entendido solo referido a aquellas erogaciones que requiere la satisfacción de las finanzas públicas (gastos propios), sino también a los gastos necesarios para llevarse a cabo el ejercicio del poder y la operación del órgano mismo, finalidad fiscal propiamente dicha. Podríamos equiparar estas erogaciones, si nos es permitido, recurriendo a un término usual en lo contable diciendo en esta hipótesis, que las cantidades recaudadas por el fisco constituyen el ingreso destinado a cubrir los gastos de operación necesarios para que el Estado cuente con los recursos para ejercer las funciones que le son propias como órganos de poder.

Al Estado le están encomendadas determinadas finalidades que debe cumplir eficazmente, fines de orden social, político, de salud pública, etc., frente al grupo de sus nacionales, en representación de quienes constituyen el pueblo mexicano y en cuyo nombre ejerce el poder público.

1.1.3 ARTÍCULO 44 CONSTITUCIONAL.

Este precepto constitucional textualmente nos dice lo siguiente:

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1999, p. 61.

“**Artículo 44.** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

El artículo en comento ha tenido en su historia constitucional, a partir de 1917, solamente una reforma. La misma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 con motivo de la llamada reforma política del Distrito Federal, lo cual tuvo como gran conclusión normativa a nivel orgánico constitucional, la fundamentación en un solo artículo el 122 la organización jurídico-administrativa del Distrito Federal.

En la historia constitucional de nuestro país se ha mantenido el principio de señalar un lugar donde sea el asiento de los Poderes Federales y de la misma manera, se plantea la posibilidad de cambio físico de los mismos.

Sin embargo, “...el vigente artículo 44 Constitucional guarda dos problemas técnicos que consideramos pertinentes analizar en el presente estudio. El primero de ellos se conceptúa en afirmar que la Ciudad de México es el Distrito Federal, y el segundo, en señalar que el Distrito Federal se compondrá del territorio que, actualmente tiene. Este último supuesto es necesario relacionarlo con el artículo 3 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal que como sabemos, es el ordenamiento reglamentario del artículo 122 Constitucional”³.

En cuanto al primer supuesto, tenemos que la Ciudad de México fue señalada como residencia de los poderes federales (el artículo 19 de la Segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 determinaba que el Supremo Poder residiría ordinariamente en la capital; esto en cuanto a la época centralista). La determinación de la Ciudad de México la dio el artículo segundo del decreto de creación del Distrito Federal, al señalar que la Ciudad de México

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Tomo II, Artículos 30-49, 18ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004, p. 152.

sería el Distrito comprendido en el círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. Con esto tenemos que una cosa era la denominada por nosotros macrociudad, que se comprendía por pueblos aledaños junto al Distrito Federal y otra cosa fue el Distrito Federal propiamente dicho, como lugar de residencia de los poderes de la Unión. Este fue el error que a través de los años se vino conformando, ya que en los términos que crecía la Ciudad de México propiamente dicha y los pueblos aledaños, se consideraba que el Distrito Federal también lo hacía.

La conclusión o definición del problema se pretendió resolver con el decreto del 16 de febrero de 1854 expedido por el Presidente Antonio López de Santa Anna, el cual había extendido considerablemente el área original prevista por el Constituyente de 1824, sin embargo, el planteamiento final se dio hasta 1898.

En efecto, en sus términos el artículo tercero del decreto de creación del Distrito Federal, que como hemos dicho se emitió el 18 de noviembre de 1824, ordenaba que el Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombrarían cada uno, un perito para que entre ambos demarcaran y señalaran los términos del Distrito cuyo centro fuera la plaza mayor de la Ciudad de México y su radio de dos leguas.

Sin embargo, ese nombramiento de peritos y delimitación territorial se definió mucho tiempo después y ya no solamente intervinieron ellos, sino también lo hizo el nombrado por el Gobernador del Estado de Morelos.

Y este precisamente es el segundo error técnico-jurídico que se ha determinado en este artículo 44 que se analiza, repitiendo que tiene relación con el artículo 3º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1898 y expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mismos que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente, por eso, durante la especificación de los límites del Distrito Federal, siempre han existido falsas apreciaciones, no tanto por los límites propios del Distrito Federal, ya que estos datos resultan parcialmente ciertos, sino porque lo cierto sobre este particular, es que el 15 de diciembre de 1898, nunca se expidió decreto alguno en el que se fijara el convenio de limitación territorial entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos. El único convenio aprobado en cuanto arreglo de límites y decretado con esa fecha, fue el celebrado entre los Estados de Puebla e Hidalgo, pero nunca signó tal documento el Distrito Federal.

En otro orden de ideas, en el artículo 44 Constitucional, se señala expresamente lo concerniente a la Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El primer antecedente, en cuanto a la determinación de la Capital, lo tenemos en el artículo 4 de los Tratados de Córdoba, suscritos en Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, y que señala “El emperador fijará su Corte en México, que será la capital del imperio”.⁴

El segundo antecedente lo tenemos en el artículo 19 de la segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836: “Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital”.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 117.

El tercer antecedente lo tenemos en el artículo 2º del Plan de Ayutla, reformado a iniciativa de Ignacio Comonfort, en la Ciudad de Acapulco, el 11 de marzo de 1854: “Cuando éste (el Plan de Ayutla) hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de lo que hoy existen, y por el Distrito de la Capital”.⁵

La adición a este artículo, con motivo de su reforma, determina que la Ciudad de México, es considerada como el Distrito Federal y se determina como la Capital de los Estados Unidos Mexicanos; reconocimiento constitucional que se efectúa siguiendo a otras muchas constituciones del planeta.

Por último, no quiero dejar de señalar lo relativo al cambio o traslación de los poderes federales; en los términos en que se encuentra redactado el artículo 44, podemos entender que el Distrito Federal, como residencia o sede de los poderes federales, se enmarca en el territorio de la Ciudad de México.

Sin embargo, puede darse el caso de que, por circunstancias extraordinarias, tales poderes federales se trasladen a otro lugar. Consideramos que en caso de que esto suceda, la interpretación a este artículo debe ser que la Ciudad de México se erigirá en el Estado del Valle de México y que además el Congreso de la Unión, fijará los límites y extensión de su territorio.

Considero, además, que el Congreso de la Unión al cambiar la residencia de los supremos poderes federales, deberá crear un nuevo Distrito Federal en algún lugar de la República Mexicana; esto deberá hacerse atendiendo a los principios y mandamientos constitucionales, y sobre todo para seguir considerando que el Distrito Federal forma parte integrante de la Federación y es el domicilio legal del Gobierno Federal y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ *Ibidem*, p. 493.

1.1.4 ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.

Iniciamos este punto haciendo una transcripción textual de lo que nos señala el siguiente:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia.

El Distrito Federal, en virtud de un proceso de reformas que inició en el año de 1824 y que se considera que concluyó en 1996, modificó su estructura jurídica y política.

Es de destacar que en los últimos tiempos se ha configurado un nuevo orden aquí sobre todo jurídico en el Distrito Federal; se inicia este devenir con la conformación de una Asamblea Legislativa; le siguen la denominada reforma política del Distrito Federal, con la integración, regulación y administración de nuevas figuras institucionales en el orden de gobierno, influido por órganos federales y los llamados locales y concluyen en el año de 1996. Sin embargo, en esta ocasión, creo oportuno únicamente referirme al periodo comprendido entre 1987 a 1996.

a) Periodo de 1987 a 1993. La reforma ocurrida en 1987, se refirió de manera primordial a la conformación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal; el principal objeto material de esta institución, era atender las necesidades reclamadas por los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contencioso-Administrativo, así como la Facultad de iniciativa de ley o de decretos ante el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

b) Periodo de 1993 a 1996. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una importante modificación en 1993, el texto de este artículo que conservaba su redacción desde 1917, pasó a ocupar desde el 25 de octubre de 1993, el primer párrafo del actual artículo 119 y desde esa fecha, el 122 entre otros, viene a fundamentar las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.

Ahora bien, no es aventurado aseverar que la llamada reforma política del Distrito Federal, se debió sobre todo a las presiones de la ciudadanía del Distrito Federal, que reclamaba una mayor participación política y democrática.

Desde una perspectiva general, el cambio jurídico en el Distrito Federal se dio en un marco más participativo de los denominados órganos locales de gobierno del Distrito Federal; se crearon nuevas instituciones políticas, y se establecieron nuevas formas de organización e innovadas definiciones procedimentales para proponerse, como objetivo primordial, la conformación de un gobierno local para el Distrito Federal en el marco del pacto federal.

Desde el marco funcional constitucional, la nueva organización política del Distrito Federal se situó y desarrolló, sobre todo, dentro del título quinto, que regula la estructura y funcionamiento de los estados; se hizo resaltar la importancia del cambio introducido y se reformó el título para dejarlo en lo sucesivo como el de los estados y del Distrito Federal.

c) Reforma de 1996. Con base en el establecimiento de la nueva fundamentación jurídica y administrativa del Distrito Federal, la reforma constitucional efectuada al artículo que nos ocupa, puede ser calificada como una de las más amplias que haya discutido el Congreso de la Unión.

Varias fueron las pautas que determinaron la reforma político-jurídica del Distrito Federal: por un lado, las facultades de cada uno de los órganos de gobierno: los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura, del Ministerio Público, y por otro, la participación del Distrito Federal en su relación con las entidades colindantes como Morelos y Estados de México.

La causa principal de estos rubros, que plantean la modificación y reforma política del Distrito Federal, es que en el Distrito Federal se mantiene el asiento de los poderes federales y que no se le considera como una entidad federativa autónoma, libre y soberana.

En efecto, la Federación mexicana ha conformado un sistema de descentralización traducido en la configuración de estados soberanos, dotados de los elementos que concurren en el ser del estado; tomando en cuenta sus elementos de formación: población, territorio y gobierno.

De lo anterior se desprende que el Estado Federal mexicano posee los siguientes principios.

- “1. Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia (artículo 40).
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
4. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124)”.⁶

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, D-E, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, México, 2004, p. 835.

Esos preceptos precisan la naturaleza jurídica del Estado Federal en México y aunque claro a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes. Ellos no son, dentro de la ley fundamental, los únicos artículos que se preocupan por determinar la naturaleza del Estado Federal mexicano; hay otros, algunos de señalada importancia, tales como los numerales 122 y la fracción V del artículo 76.

Así, fundado en principios federales, universales y no particulares ya que cada Estado Federal asume su condición como tal, tomando en cuenta también su estructura social, política, económica y cultural, nuestro sistema de Estado y gobierno ha tratado de encontrar una división clara de representación popular, por un lado, la existencia de un orden federal y por el otro, de un orden local.

Esto ha derivado en lo que la doctrina mexicana ha establecido como la naturaleza jurídica del Estado Federal, mecanismo que se constituye como una decisión fundamental de nuestro orden jurídico. Al considerar esta serie de principios decimos que se da fundamento a la existencia y la organización del Distrito Federal.

Por último, también dentro del contenido del artículo 122 constitucional, tenemos los siguientes temas, dignos de tener en cuenta en nuestro análisis:

- El Distrito Federal no tendrá una Constitución Política, ya que no es entidad soberana y libre. El Congreso de la Unión expedirá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es un ordenamiento normativo regulador orgánico del Distrito Federal, no podrá contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Distrito Federal adoptará con características propias para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa,

popular y su base divisional administrativa son los llamados órganos político-administrativos y no los municipios.

- A diferencia de los estados, no tendrá una legislatura general, sino particular (representada por una Asamblea); no tendrá gobernador, sino jefe de gobierno; tendrá, al igual que las entidades, un Tribunal Superior de Justicia, un Tribunal Contencioso Administrativo, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Así entonces, el Distrito Federal tiene dentro de su estructura todo lo que tienen los Estados, excepto Constitución, gobernador y Congreso propio.
- El Distrito Federal no es soberano, autónomo y libre en su régimen interior, salvo en aquellas materias expresamente concedidas por la Constitución general.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la constitución.
- El Distrito Federal puede ser afectado en virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión mediante el cual se cambie la residencia de los poderes federales.
- En el Distrito Federal se encuentra el asiento de los poderes federales y es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, siendo estas autoridades la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra por el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos señalados en la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común del Distrito Federal.

1.2 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En este apartado haré referencia expresa al contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; dicho ordenamiento es emitido por el Congreso de la Unión con base en la fracción VI del artículo 73 Constitucional (el cual fue reformado por la modificación Constitucional de 1996), determina la cumplimentación orgánica y el funcionamiento estructurado de los órganos de gobierno o representación. Las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno son de orden público e interés general y son la norma fundamental de la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal.

En virtud de la modificación del régimen del Distrito Federal, que dejara de ser en 1997 departamento administrativo, no es aplicable una ley orgánica y como tampoco se conforma como una entidad libre y soberana, tampoco resulta procedente que posea una Constitución Política.

1.2.1 BASES GENERALES.

Primeramente, tenemos que el vocablo estatuto proviene del latín “*statutum*”, que denota varias nociones: “1. Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo. 2. Por extensión cualquier ordenamiento eficaz para obligar. 3. Ley especial básica para el régimen

autónomo de una región, dictada por el estado del que forma parte. 4. Régimen jurídico al cual se hayan sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio”.⁷

En México, un estatuto relevante es el que consigna la Constitución General de la República en su artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión en su fracción VI a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En este ordenamiento se establece en el artículo 1º que:

“Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público y de interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁸

“En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se consigna en su artículo 7º segundo párrafo que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que establece este Estatuto, con lo cual queda claramente establecido el alto rango que le corresponde a este ordenamiento, después de la Constitución General de la República en lo que atañe al Distrito Federal”.⁹

Ahora bien, en 1996 se efectuaron otras importantes reformas al artículo 122, entre las características más representativas que se incorporaron al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se apuntan las siguientes:

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen 1, Tomo I, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997, p. 409.

⁸ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2007.

⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Ob. Cit. p. 573.

A. Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión dicta un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en adelante, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), el cual se determina de orden público e interés general y sus disposiciones son la norma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal (artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

B. En cuanto a la conceptualización y determinación de naturaleza jurídica del Distrito Federal, se señalan los siguientes rubros: la Ciudad de México es el Distrito Federal (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); el Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); el Distrito Federal cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); las características del patrimonio de la Ciudad y en consecuencia del Distrito Federal, estarán determinadas por ley que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); las características del régimen jurídico de la Ciudad y en consecuencia, el Distrito Federal, estarán determinadas por ley que expida igualmente la Asamblea Legislativa (artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); se expedirá, por parte de la Asamblea Legislativa una ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal.

C. El Distrito Federal se compone de territorio que actualmente tiene.

D. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Cabe agregar que los integrantes de la Asamblea Legislativa serán electos por medio de los principios de representación política electoral de mayoría relativa y de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en las circunscripciones que señale la Constitución y el Estatuto de Gobierno. Los diputados serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto; los requisitos para ser nombrados no podrán ser menos pero sí más de los que exigen para ser diputado federal (cuestión que tendrá que ser señalada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). Por lo que hace al nombramiento del Jefe de Gobierno recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

E. La distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal se determinarán por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

F. Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

G. La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo; la justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

H. El Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia.

Por último, y atendiendo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, podemos señalar que en su relación política con las entidades federativas, y derivado de su entorno con el gobierno federal, guarda diferencias negativas y positivas, entre las que tenemos.

A. El Distrito Federal no tendrá una Constitución Política, ya que no es entidad soberana y libre. El Congreso de la Unión expedirá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

B. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es un ordenamiento normativo que regula al Distrito Federal, no podrá contravenir a la Constitución General del país;

C. El Distrito Federal adoptará con características propias para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular y su base divisional administrativa serán los llamados órganos político-administrativos y no los municipios.

D. A diferencia de los estados, no tendrá una legislatura general sino particular (representada por la Asamblea Legislativa); no tendrá gobernador, sino jefe de Gobierno; tendrá al igual que las entidades un Tribunal Superior de Justicia, un Tribunal Contencioso Administrativo, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, una Comisión de Derechos Humanos, una Procuraduría Social, una Procuraduría del Trabajo, etc.

E. El Distrito Federal no es soberano y libre en su régimen interior, salvo en aquellas materias expresamente concedidas por la Constitución general.

F. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución.

G. No se aplicará en el Distrito Federal lo establecido por la fracción V el artículo 76 Constitucional, esto es, los poderes federales no proveerán de gobernador en caso de desaparecidos los poderes del Distrito Federal.

El único caso de intervención política directa de la Federación sobre el Distrito Federal será en caso de remoción y como consecuencia, el nombramiento del Jefe de Gobierno, en el que podrá intervenir la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente y el Presidente de la República; lo paradójico de esto es que, para la remoción del jefe de gobierno, la solicitud deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; esto es, no serán ni más ni menos, solo lo podrán hacer la mitad del total de sus miembros.

H. El Distrito Federal puede ser afectado en virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión mediante el cual se cambie la residencia de los poderes federales.

I. En el Distrito Federal se encuentra el asiento de los poderes federales y es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.2 BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE SUS ÓRGANOS.

A) ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Actualmente el órgano legislativo local del Distrito Federal es la Asamblea Legislativa, lo anterior en lo que corresponde al ámbito de su competencia, toda vez que hay que recordar, que por ejemplo el Congreso de la Unión tiene un ámbito de competencia en relación con el Distrito Federal, tal y como se explica a continuación:

- Podrá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberá incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente (Artículo 73 fracción VIII).
- Podrá expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación; el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (artículo 73 fracción XXIII).
- Podrá expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil (Artículo 73 fracción XXIX).

Evidentemente a partir de 1996 se trata de un órgano fortalecido, pero no olvidemos además que históricamente la Asamblea Legislativa, antes llamada de Representantes, fue una de las instituciones más importantes y punta de lanza también en cuanto a la evolución democrática en el Distrito Federal, por que generó el efecto que el ciudadano del Distrito Federal sufragara por sus representantes públicos.

En aquel entonces de 1987 a 1993, este órgano legislativo tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. El principal objeto material de aquella institución era atender las necesidades que se manifestaban entre los habitantes del Distrito Federal, en materia de servicios; aprobar nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contencioso-Administrativo, así como la facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

De lo anteriormente expuesto, “se puede apreciar que el nivel jerárquico del tipo funcional que tenía la Asamblea de Representantes, era inferior al de los

Congresos Estatales; esto es, por un lado su facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso era (y continúa siendo) limitado; por otro lado, su propia actividad legislativa era completa por lo que resultaba, un órgano del tipo regidor exclusivamente o de ayuntamiento municipal con características administrativas”.¹⁰

Es interesante señalar que derivado de su naturaleza jurídica, la Asamblea de Representantes de 1987 a 1993, era un órgano administrativo del Gobierno del Distrito Federal, cuyos efectos de su actividad legislativa eran realmente administrativos-legislativos, incluso llevaba a cabo la facultad reglamentaria de los actos del ejecutivo del Distrito Federal.

Más adelante se fortaleció la Asamblea, pero en éste y otros aspectos no existe duda de que la reforma de 1996 a nuestra Constitución en materia del Distrito Federal, fue notablemente importante para la vida de la gran capital y coincido en cuanto a que es de las más amplias que haya discutido el Congreso de la Unión, aún a la fecha.

Además, es muy interesante que dentro del contexto de esta reforma política se generaran adecuaciones a la organización, funcionamiento, estructura, elección, entre otras características, de los integrantes de la entonces Asamblea de Representantes, amén de otras instancias de gobierno, también muy importantes.

a) Integración. En términos de lo dispuesto por la Base Primera letra C, del artículo 122 Constitucional, los diputados a la Asamblea Legislativa, son elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley. Por lo que hace a los requisitos para ser diputado de la Asamblea, no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. También

¹⁰ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 541.

cabe destacar que por mandato expreso de nuestra propia carta magna, resulta aplicable a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, aquello que les sea compatible de las diversas disposiciones correspondientes a los diputados al Congreso de la Unión, como es en el sentido de que por cada diputado propietario se elige un suplente; también como es el caso de lo dispuesto en el artículo 59, en cuanto que no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; también, le resulta aplicable el principio de protección en el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas; también, en relación directa con lo anterior, el presidente de la Asamblea Legislativa debe velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.

También les resulta aplicable el principio de que no pueden aceptar otra comisión, cargo o empleo en la Federación o en los Estados por los cuales disfruten de un sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, porque entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación; la misma regla se observa para con los diputados suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición traerá consigo, la pérdida del carácter de diputado a la Asamblea Legislativa.

Resulta muy interesante observar que se establece en el caso de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal, **la cláusula de gobernabilidad**, toda vez que la fracción III de la base primera inciso C del artículo 122 de nuestra Constitución, señala que el partido político que obtenía por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, **le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.**

Por lo que hace a su composición actual, la Asamblea se integra en la actualidad por 66 miembros, es decir, por 40 representantes bajo el principio de

mayoría relativa y 26 representantes elegibles por el principio de representación proporcional.

b) Facultades. Resulta vital el estudio de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que como he dicho, se creó un auténtico órgano legislativo a diferencia de sus órganos antecesores, en virtud de que con las facultades que se les otorgan tienen una importante función en el ámbito del Distrito Federal. Gozan de facultades en diferentes órdenes como son los temas de administración y finanzas del Distrito Federal.

Dicha atribución a pesar de estar reglamentada resulta elemental en las prácticas parlamentarias contemporáneas porque el órgano legislativo que es soberano expide su propia ley orgánica, aquí también es muy interesante observar que debido a que se trata de un ordenamiento que regula la vida interna de la Asamblea Legislativa, se ordena de manera directa al Jefe de Gobierno para que solo la publique, es decir, en ninguna situación y con ningún fundamento la podrá vetar.

Corresponde también a la Asamblea Legislativa, examinar, discutir y aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos, expedir disposiciones para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal (artículo 10 fracción III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Es importante destacar, que dentro de la Ley de Ingresos no puede la Asamblea Legislativa incorporar montos de endeudamientos superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento de egresos del Distrito Federal, lo anterior tiene estrecha relación con lo que al respecto señala los artículos 73 fracción VIII y 122 Base Primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La última mención del párrafo anterior, denota que la Asamblea Legislativa es un cuerpo legislativo distinto y limitado, debido a que para el ejercicio de su atribución, está sometido al Congreso de la Unión, de ahí resulta que solamente puede incorporar a la Ley de Ingresos, los montos que no rebasen el marco de endeudamiento que haya autorizado el Congreso de la Unión.

También es importante destacar que la Asamblea Legislativa, únicamente tiene la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondientes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y también que el plazo de su presentación, concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre, lo anterior de conformidad con lo que manifiesta el artículo 122 Base Primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Asamblea Legislativa formula anualmente su proyecto de presupuesto, y lo envía oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Otro aspecto digno de destacar, en relación a las facultades de la Asamblea Legislativa, es lo relativo a la revisión de la cuenta pública del año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, se debe destacar que corresponde a la Asamblea Legislativa nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Resulta muy interesante el sistema de sustitución derivado de las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre el particular podemos señalar lo siguiente:

- Compete a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designar, en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por renuncia o por cualquier causa, un sustituto que termine el encargo.
- Recibida la renuncia por la Mesa Directiva, o la Comisión de Gobierno, en los recesos, o hecho del conocimiento de alguno de estos órganos, según sea el caso, la existencia de cualquier otra causa de falta absoluta que constitucional y legalmente obligue a la designación de un Jefe de Gobierno sustituto, se procederá de acuerdo a lo siguiente:
 - a)** La comisión de Gobierno emitirá dictamen sobre la procedencia de la designación de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, sobre la aceptación por causas graves de la renuncia presentada.
 - b)** El Pleno de la Asamblea decidirá que es el caso de designar sustituto de Jefe de Gobierno del Distrito Federal por falta absoluta.
 - c)** El Presidente de la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno, según sea el caso, recibirán las propuestas que para la designación presenten los grupos parlamentarios representados en la Asamblea o algún Diputado de la misma.
 - d)** La Comisión de Gobierno emitirá dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los propuestos y además deliberará sobre las propuestas procurando consensar entre los Diputados.
- Terminadas las intervenciones de los Diputados inscritos, el Presidente de la Mesa Directiva someterá a votación el nombramiento.
- El Jefe de Gobierno sustituto rendirá protesta de la siguiente manera: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el encargo el encargo de Jefe de Gobierno del Distrito

Federal mirando en todo el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere, que el pueblo me lo demande”.

Corresponde también a la Asamblea Legislativa expedir las disposiciones que rigen las elecciones locales en el Distrito Federal, aspecto que en materia de gobierno es de suma importancia; en este tema, también hay una diferencia básica respecto de las entidades federativas y consiste en que, en el caso de las disposiciones en materia electoral del Distrito Federal, que emite la Asamblea Legislativa, debe de sujetarse a las bases que determine el Congreso de la Unión al través del Estatuto de Gobierno; claro, también se señala que las propias bases que se mencionen en el Estatuto de Gobierno deben apegarse a los principios que establece la propia Constitución (incisos **b a i**, de la fracción IV, del artículo 116 Constitucional) para las entidades federativas.

En el ámbito administrativo del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa precisamente legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, materia de específica importancia, por cuanto se refiere al contacto directo de particulares con el Gobierno del Distrito Federal. En este sentido, cabe destacar que tratándose de las administraciones pública locales, como es el caso del Distrito Federal, desde mi punto de vista, existe un contacto permanente de la población con las autoridades públicas locales, de ahí, la notable importancia que reviste esta atribución de la Asamblea Legislativa (artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Otra atribución en materia legislativa, muy importante de la Asamblea Legislativa, es precisamente legislar en las materias Civil y Penal, así como lo relativo al Organismo Protector de los Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Defensoría de Oficio, Notariado y Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Las atribuciones antes señaladas le dan un ámbito muy amplio de actuación a los Tribunales del Distrito Federal y es plenamente congruente con lo

que ocurre en las demás entidades federativas (artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

También es atribución de la Asamblea Legislativa, la facultad de normar la Protección Civil; Justicia Cívica sobre Faltas de Policía y Buen Gobierno; los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas; la Prevención y Readaptación Social; la Salud y Asistencia Social; y la Previsión Social (artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)

La previsión antes señalada, tiene enormes repercusiones en la vida de los habitantes del Distrito Federal y nos referimos a la vida cotidiana y a los quehaceres cotidianos que en los primeros años del siglo XXI, son de los aspectos de mayor preocupación de toda persona en la Capital de la República Mexicana. En efecto, considero que estas atribuciones se refieren directamente a los aspectos de seguridad que deben privar en el Distrito Federal; evidentemente se requiere de una gran sensibilidad y conocimientos técnicos por parte de los integrantes de la Asamblea Legislativa, para dar atención a estas materias.

No puede olvidarse que la materia de Seguridad Pública se encuentra íntimamente relacionada con las autoridades antes señaladas y desde mi punto de vista, incluso para el régimen de seguridad pública, es menester que se coordinen la Federación, los Estados y los Municipios, al tenor de lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución de la República.

Amén de lo anterior, desde luego la materia de Salud y Asistencia Social, así como la correspondiente a Previsión Social, también son ámbitos en los que tiene participación, en este caso concurrente y/o coincidente, el Gobierno del Distrito Federal con la Federación, en determinados aspectos. Así entonces, las respectivas Secretarías de ambos ámbitos (federal y local) deben estar en estrecha coordinación, para atender oportunamente las áreas antes referidas

(artículo 122 fracción V, Base Primera, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el ámbito de la planeación del desarrollo, resulta destacable por interesante e importante, las materias en que está facultada para legislar la Asamblea Legislativa; lo son el uso del suelo, la preservación del medio ambiente, la protección ecológica, vivienda, construcción de edificaciones, vía pública, tránsito y estacionamiento, adquisiciones de obras públicas y sobre explotación uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Como se podrá observar, se trata de materias que a su vez, implican coordinación, cooperación y concurrencia, en algunos de sus aspectos con la Federación, debido precisamente a la naturaleza de las propias materias, tal y como lo señala el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al continuar con el análisis de las facultades que en materia de administración de servicios compete a la Asamblea Legislativa, no se puede dejar de mencionar que a ésta corresponde regular la prestación en la Concesión de los Servicios Públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos y similares.

No se pueden dejar de destacar que también la Asamblea Legislativa está facultada para expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívica y deportiva, función social y educativa, lo anterior según los términos de la fracción VIII del artículo 3 de la Constitución de la Republica.

En el ámbito de la impartición de justicia, corresponde a la propia Asamblea Legislativa, expedir la ley orgánica del Poder Judicial del fuero común en el Distrito

Federal, que incluye lo relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos de dichos órganos y la regulación del órgano de Administración

En la misma materia, también le corresponde expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, que establece las bases del procedimiento y resoluciones de los conflictos entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, lo cual resulta de gran importancia dada la gran variedad y cantidad de servicios públicos que otorga a los habitantes del Distrito Federal la Administración Pública del Distrito Federal encabezada por el Jefe de Gobierno.

En estricta congruencia con su carácter de órgano legislativo en el Distrito Federal, en los diversos ámbitos competenciales que he señalado, precisamente a la propia Asamblea Legislativa le corresponde presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, atribución que otorga en términos relativos e incluso formales, una ventaja respecto de las demás instancias o unidades que tienen injerencia en el Gobierno del Distrito Federal, dado que puede no solamente actuar, en el propio ámbito local, sino dirigirse, como hemos dicho, al Congreso de la Unión para iniciar leyes o decretos que sean propios del Distrito Federal, tal y como sucede en las siguientes materias:

- En todas lo referente al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.
- Corresponderá al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- El Congreso de la Unión también aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito

Federal y las entidades del sector público, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública.

- Asimismo, el Congreso de la Unión podrá dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

Desde luego que no podía faltar una última fracción de la Base Primera del artículo 122 Constitucional, que es motivo de este análisis, para el efecto de conocer las facultades de la Asamblea Legislativa, en esta fracción se contiene una atribución de carácter general que declara que también corresponde a la Asamblea Legislativa las demás atribuciones que le confiera expresamente la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales podemos citar las siguientes:

- Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.
- Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Nación o a la Humanidad.
- Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes.
- Conocer la renuncia del Jefe de Gobierno, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias.
- Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o por cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo.

B) JEFE DE GOBIERNO.

Sin duda alguna, una de las figuras más interesantes y también de mayor responsabilidad por diversas razones en el ámbito del Distrito Federal, es la que corresponde al Jefe de Gobierno. Incluso, si no la primera, posiblemente si es uno de los mayores avances de los últimos lustros en materia política del Distrito Federal, esta regulado en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996; la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elige de manera universal, libre, directa, secreta y en un procedimiento electoral.

Además, su importancia deriva de diversos aspectos, ya que de alguna manera se trata también de un Gobernador e incluso, en cierto sentido con mayores complejidades en el ámbito de gobierno que aquéllos y también de prestación de servicios que los titulares del ejecutivo de otras entidades federativas, por muy diversos factores; la Ciudad de México es una de las ciudades más complicadas y más pobladas que existen en el orbe y a su vez debido al propio sistema, en el sentido de que convive el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con los poderes federales, pues su espacio territorial de gobierno es también la sede de éstos.

a) Elección. Decía que el gran avance en materia representativa en el ámbito del Distrito Federal, en la reforma del 1996, fue precisamente que el nombramiento del jefe de gobierno recae en una sola persona electa por voto universal, libre, directo y secreto. Lo anterior desde luego que genera una mayor participación e importancia política y reconocimiento en el mismo sentido para los ciudadanos del Distrito Federal, dado que en sentido muy amplio y para algunos, están eligiendo casi prácticamente al titular del ejecutivo en el Distrito Federal sin olvidar que hay participación en algunos aspectos importantes del Gobierno Federal.

Evidentemente para medir la importancia que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es muy importante destacar que muchas de las atribuciones concedidas con anterioridad al Presidente de la República, con la reforma de 1996, se le han conferido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Pero otras se ajustaron al modelo. Así encontramos que dentro de las funciones, obligaciones, facultades y atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tenemos las que a continuación se mencionan.

Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal se señala que el desarrollo de sus funciones no será pleno, en principio por ejercer sus funciones de gobierno en el mismo lugar de residencia de los poderes federales, por lo que atendiendo al pacto federal y a los principios federalistas mexicanos, algunas funciones ejecutivas las mantendrá el titular del ejecutivo federal, como es el caso del mando de la fuerza pública, la facultad de iniciativa de ley que tiene ante el Congreso de la Unión sobre normas del Distrito Federal; además de que es el facultado para enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, entre otras.

b) Duración en su cargo. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su cargo durante 6 años, a partir del 5 de diciembre del año de la elección, la cual se lleva a cabo conforme a lo que establece la legislación electoral. Cabe mencionar que existe coincidencia en cuanto al periodo electoral del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para el constituyente permanente, con la reforma de 1996, el periodo de 6 años es el adecuado, como término razonable para realizar un gobierno.

En efecto, recordemos que con antelación en nuestro país y hasta terminado el maximato, los periodos presidenciales eran tan solo de cuatro años y se consideró que este término era muy breve, para poder ejecutar los planes y

resolver los problemas a que se comprometen los respectivos candidatos, de ahí la ampliación al plazo de seis años.

c) Remoción. En el artículo 27 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece que la solicitud de remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, es decir, 64 senadores. Tal solicitud debe estar fundamentada en causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

En lo particular, es interesante destacar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala de manera expresa cuáles son las causas por las que puede ser removido el jefe de gobierno del Distrito Federal.

En efecto, derivado de lo dispuesto por el artículo 66 del referido Estatuto son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la unión;

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdicciones y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público y en forma residual se señalan las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los poderes de la unión o el orden público; evidentemente la calificación debe hacerla, la propia Cámara de Senadores.

Resulta interesante destacar que existe en el Estatuto de Gobierno la reglamentación relativa al procedimiento de la remoción; queda claro en ella, que la Comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción, debe dar vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha Comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el pleno del órgano respectivo, todo lo anterior en términos de lo dispuesto en el artículo 65 del citado Estatuto.

Otro aspecto también muy importante que se debe destacar, es que están facultados la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para hacer del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o vulneren el orden público del Distrito Federal; para el efecto de que se inicie el procedimiento de remoción a que he venido aludiendo y que se regula en forma expresa en el artículo 27 del propio Estatuto de Gobierno.

Existe un aspecto de interpretación muy interesante en cuanto a la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que paso a desarrollar; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Senadores en forma exclusiva para remover al Jefe de Gobierno por los supuestos previstos en la propia Constitución.

Ciertamente como apunte previamente, el artículo 122 no alude a los supuestos de remoción del Jefe de Gobierno, por lo tanto una válida interpretación pudiera ser en el sentido de que el Estatuto de Gobierno, hace las veces de ley constitucional o norma que desarrolla o que emana de la propia Constitución; En

este sentido, se pudiera colegir que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión (solo Senado), pero es válido que las causales se determinen en el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

Con independencia de lo anterior, también sería interesante analizar la eventual tesis en el sentido de que si bien esta facultada para informar o presentar la presunta existencia de una causal grave (que afecte su relación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o con el orden público del Distrito Federal): la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se pudiera también pensar que no necesariamente hace falta que inicien el procedimiento algunas de estas instancias establecidas en el artículo 28 del Estatuto de Gobierno, sino que pudiera ser el propio Senado, a través de la mitad de sus miembros o más desde luego, quien inicie el procedimiento.

En el sentido de que puede iniciar el procedimiento la mitad o más de los integrantes del Senado, cabría pensar si en ese supuesto también tiene la pretendida garantía de audiencia el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual he aludido con antelación a lo que se encuentra establecido en el artículo 65 del Estatuto de Gobierno. Desde luego que no faltará quién indique, que precisamente por tratarse de una garantía individual en cualesquiera de los casos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como cualquier ciudadano tiene la garantía de audiencia, de tal manera que tenga las posibilidades mínimas de defensa a su favor, además no obstante quien inicie el procedimiento siempre deberá haber una audiencia y prueba, es decir plazos, para que se llegue a una resolución.

d) Facultades y obligaciones. Un tema muy interesante en la esfera de facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, precisamente por el carácter *sui generis* tanto de su cargo como del propio Distrito Federal, consiste en que no esta obligado a publicar las leyes federales, tal como lo deben hacer los

Gobernadores de los Estados. Por otra parte, el Presidente de la República sigue ejerciendo la facultad de indulto, pues es claro que el Jefe de Gobierno no ostenta tal atribución, tal situación encuentra su fundamento normativo en la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debo destacar que el artículo 122 Constitucional no señala el deber de este funcionario de informar a la Asamblea Legislativa; como tampoco señala nada acerca del refrendo por algún servidor público.

Ya he señalado que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde presentar a la consideración del Presidente de la República, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; además de manera muy importante se debe tener presente que el Jefe de Gobierno cumple y ejecuta las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión; promulga, publica y ejecuta las leyes que expide la Asamblea Legislativa y tiene facultad de iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

El Jefe de Gobierno nombra y remueve libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no están previstas de manera distinta en la Constitución o leyes correspondientes, además, como he dicho en materia de seguridad pública, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública del Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo; el servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o por solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 34 del Estatuto de Gobierno.

En el mismo tema se debe considerar que si bien al Presidente de la República le corresponde el mando de la fuerza pública, la dirección de los servidores de seguridad le corresponde al Jefe de Gobierno, en términos de lo

dispuesto por la fracción XX del artículo 67 del propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Con objeto de poder definir las atribuciones del Presidente de la República y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la propia fracción mencionada, señala lo que se debe de entender por la dirección de los servicios de seguridad, como sigue:

Al Jefe de Gobierno le corresponde establecer las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal; el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a la del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal; la determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción de los servidores públicos responsables de las mismas; la creación de establecimientos de formación policial, y las demás que determinen las leyes.

Por otra parte, también destaca que corresponde a las atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la de nombrar y remover libremente a las autoridades de las universidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el estatuto. Es importante mencionar que esta atribución, corresponde y debe corresponder por su propia naturaleza al titular de la administración pública respectiva, de conformidad con lo que establecen los artículos 122, inciso c), Base Segunda, punto d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno propone a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los designa la Asamblea Legislativa, también propone a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal y somete dichas propuestas y designaciones según el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo anterior de conformidad con lo que establece el artículo 67 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal propone al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. De igual forma corresponde al Jefe de Gobierno otorgar las patentes de notario, conforme a las disposiciones legales aplicables, que en el caso concreto nos referimos a la Ley del Notariado del Distrito Federal.

Asimismo, le corresponde solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias, cuestión que suena perfectamente natural, análogo y congruente como corresponde a los Poderes Federales.

Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal también le corresponde presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente, y hasta el veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. Aquí debo destacar que el secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal, le corresponde comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año siguiente.

También como podemos observar en la facultad anterior, a la cuál ya había hecho alusión, se trata de un aspecto que es perfectamente congruente con las prácticas financieras y parlamentarias que se realizan en el ámbito federal.

Al Jefe de Gobierno también le corresponde hacer llegar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior, respecto

de la cual, considero que es perfectamente congruente con las prácticas financieras y parlamentarias sobre el particular respecto de la Federación.

En la materia de planeación, es muy importante destacar que corresponde al Jefe de Gobierno formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, cuestión que es necesaria planear, ya que vivimos en un mundo y en una administración tan compleja como lo es la Ciudad de México.

También le corresponde al Jefe de Gobierno presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, en la apertura de su periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública en el Distrito Federal. Sobre el particular destaca que no se señala al Jefe de Gobierno, la fórmula mediante la cual hará la presentación del informe, pero desde luego se considera que es una disposición que lleva a un acto de naturaleza política muy importante y de gran impacto, dado que por la trascendencia de sus atribuciones es vital que exista este contacto y este nivel de información propio del titular del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, la fracción XVIII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece textualmente que al Jefe de Gobierno le corresponde: "Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha de corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los Presupuestos y Programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal"; sobre este aspecto cabe destacar que se considera que es una trascendental atribución desde el punto de vista, no solamente de políticas públicas en general, sino en particular, en términos de una adecuada modernización de la Administración Pública del Distrito Federal. En efecto, la rendición de cuentas cada día es una necesidad más urgente en las administraciones modernas y particularmente se debe destacar que se recibe con agrado el que exista esta obligación respecto de la administración Pública de una Ciudad tan compleja como lo es el Distrito Federal.

También corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con el Estatuto y las leyes respectivas.

En relación con los temas referidos a la Seguridad Pública, la Prevención y la Readaptación Social, debo destacar que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva, y readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común. Se trata en efecto de facultades de carácter ejecutivo que tienen una vinculación muy importante con los temas referidos a la seguridad y a la impartición de justicia.

También corresponde al Jefe de Gobierno, facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones, lo cual considero que es una disposición adecuada, dado que cumple con las reglas en materia de gobierno y que debe darse en el marco de un Sistema de Colaboración entre los Poderes en el Distrito Federal.

Desde luego que una de las atribuciones que destacan desde el punto de vista ejecutivo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es lo relativo a la administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal, con apego a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, así como de las leyes y el reglamento de la materia.

También corresponde al Jefe de Gobierno celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado. Cabe destacar respecto de este punto, que se inscribe esta atribución en el régimen que establece nuestra carga magna, en cuanto a la Rectoría Económica del Estado y también dentro de lo que se conoce como Federalismo Corporativo.

También dentro del ámbito de la planeación destaca que corresponde al Jefe de Gobierno dirigir la planeación del ordenamiento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en los términos de leyes tales como la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Ley de Adquisiciones, Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, etc.

Se trata de una atribución importantísima desde el punto de vista del desarrollo. Probablemente sea también una de las materias más delicadas y de mayor discusión en las diversas comunidades en el territorio del Distrito Federal; de la adecuada aplicación de las políticas en materia de desarrollo urbano, sin duda dependerá la viabilidad de la propia Ciudad de México.

En relación directa con la facultad anterior, corresponde al Jefe de Gobierno celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con objeto que asuma las funciones referidas al manejo y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal; el control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia; la prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y las demás que establece el artículo 11 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Como se puede observar, la atribución anterior es de carácter concurrente con la Federación, es también uno de los aspectos más delicados para la Ciudad de México y sus habitantes.

C) DE LOS ÓRGANOS Y LAS FUNCIONES PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos y por ello es considerado como una Entidad Federativa de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y como tal está compuesto por una población, un territorio, un orden jurídico, un gobierno y tiene un ámbito de competencia específico.

La reforma política del Distrito Federal no culminó con lo anterior, ya que en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 se publicó el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra la reforma a su artículo 122, en el que se establece el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la elección por votación universal, con lo cual se abandona la elección indirecta de ésta, prevista en la reforma del 25 de octubre de 1993; Asimismo, se establece una Administración Pública Local, la que estará a cargo del citado Jefe de Gobierno, con lo cual deja de existir el Departamento del Distrito Federal, como parte integrante de la Administración Pública Federal.

La reforma de 1993 estableció para el Distrito Federal un gobierno propio, en el cual los Poderes Federales no pierden su intervención totalmente, ya que de conformidad con el primer párrafo del artículo 122 Constitucional estos lo ejercerán por sí y a través de los Órganos de Gobierno del propio Distrito Federal. Estos órganos, representativos y democráticos, son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El establecimiento de esta forma de gobierno está concebido para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitamos, en los ámbitos de gobierno de la Ciudad, para que los ciudadanos podamos influir en la dirección de la ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para

los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que más le incumben en la vida interna de la ciudad.

La reforma de 1996 mantiene para el Distrito Federal un gobierno propio, sin que los Poderes Federales pierdan su intervención en el mismo, ya que el primer párrafo del artículo 122 Constitucional dispone que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos previstos por dicho dispositivo constitucional. Estos órganos y las respectivas funciones públicas del Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, órganos respecto de los cuales, con sus funciones abundare en su análisis posteriormente.

Asimismo, es necesario señalar que la administración pública está conformada por una serie de órganos a los que les ha sido asignada una determinada actividad administrativa a efecto de cumplir con las atribuciones reservadas al Poder Ejecutivo, a ello refiere la función administrativa.

Estos órganos son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. La función administrativa generalmente es definida como: “la actividad que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales”.¹¹

Al llevarse a cabo la actividad administrativa se dan relaciones jurídicas en las que una de las partes es la administración, dicha actividad tiene varios aspectos, teniendo que ajustarse a la legalidad ya que de lo contrario tal actividad sería ilícita, lo que llevaría implícita una responsabilidad para el órgano administrativo, ya que es una característica de la actividad administrativa el

¹¹ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 41.

producir efectos jurídicos subjetivos, y que además le priva de los actos que emite la Administración Pública una presunción de legitimidad y legalidad.

La Administración Pública realiza actividades internas y externas; las internas son las que se efectúan y tienen validez dentro de la propia administración sin producir efectos jurídicos en los particulares y se basan en disposiciones legales o reglamentarias, son de carácter discrecional, no son objeto de revisión contenciosa, algunas de estas actividades están reguladas por el Derecho Administrativo, como son las resoluciones administrativas que llevan a la aplicación de sanciones o medidas disciplinarias a funcionarios o empleados públicos, otras actividades internas de carácter técnico, son preparatorias de otra externa, éstas tienen repercusiones en la esfera jurídica de terceros, por lo que los funcionarios que dicten los actos, deben respetar estrictamente los principios de legalidad, audiencia y defensa.

La actividad administrativa externa es aquella que incide en la esfera jurídica de terceros, estableciéndose por virtud de ella, una relación jurídica entre el Gobierno por una parte y una o varias personas por la otra, en esa relación jurídica se persigue siempre el cumplimiento de los intereses públicos, cuya tarea es atributo de la propia Administración Pública. Por su parte, la administración interna se circunscribe al sostenimiento del Estado y a procurar su óptimo funcionamiento, lo cual hace necesaria una perenne reforma o adecuación administrativa en beneficio del servicio público y la función pública misma.

El contenido de la actividad administrativa es, por una parte, la declaración de voluntad del órgano de la administración pública destinada a producir efectos jurídicos, y por otra, es la realización de actos jurídicos, estableciéndose así una relación jurídica entre la administración y los particulares.

La organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y la distribución de sus atribuciones entre sus órganos, las contempla el artículo 87

del Estatuto de Gobierno, quien determina que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad en lo dispuesto en este Estatuto y a la ley Orgánica de la Administración Pública en comento. Se prevé la expedición por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la Ley Orgánica de la mencionada administración, en donde el último párrafo del artículo 87 del Estatuto de Gobierno señala los órganos que integran la administración central como son: “ la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General de Justicia del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales son las dependencias que integran la administración pública centralizada”.

El artículo 91 del Estatuto de Gobierno prevé los órganos desconcentrados; por primera vez se establece un programa de difusión pública de leyes decreto y reglamentos. Para una eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien a la dependencia que este determine, los titulares de estos órganos pueden ser removidos libremente.

La Administración Pública Paraestatal está definida en los artículos 97, 98 y 99 del Estatuto de Gobierno, en donde señalan que estos organismos tendrán una personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten así como las empresas de , sociedades, asociaciones civiles y mercantiles y fideicomisos públicos que prevén en los artículos 101 y 102 del Estatuto de Gobierno; la fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados, se realizará conforme al procedimiento establecido para su creación, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos se constituirán en los términos y con los

requisitos que señala la ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

1.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

1.3.1 DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO 2).

Para desarrollar este inciso, creo oportuno, en primer término citar textualmente lo que establece el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 2º.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a las dependencias que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal”.

De lo anteriormente transcrito, se desprende que la Administración Pública del Distrito Federal estará a cargo del Jefe de Gobierno de dicha entidad y por lo tanto dejará de formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Además, la Administración Pública del Distrito Federal, en los términos de los artículos 87, 91 y 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal será Central, Desconcentrada y Paraestatal. Forman parte de la Administración Centralizada, la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como las demás dependencias que

determine la ley”.¹² El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, podrá constituir Órganos Administrativos Desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio jefe o bien, a la dependencia que éste determine. Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos, integrarán la Administración Pública Paraestatal.

En tal virtud, la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo con su Ley Orgánica contará con una organización administrativa conforme a la cual el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo en los términos de dicha ley, con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría del Medio Ambiente.
- Secretaría de Obras y Servicios.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Transporte y Vialidad.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Cultura.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 185 y 186.

Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.

A su vez, la Administración desconcentrada del Distrito Federal se compone de la siguiente manera:

- Delegaciones del Distrito Federal.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.
- Servicio Público de Localización Telefónica.
- Comisión de Recursos Naturales.
- Junta de Asistencia Privada.
- Planta de Asfalto del Distrito Federal.
- Comisión de Aguas del Distrito Federal.
- Procuraduría Social.
- Instituto Técnico de Formación Policial.

En lo que respecta a la Administración Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos), en el Distrito Federal quedan comprendidos de la siguiente manera:

- Sistema de Transporte Colectivo.
- Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

- Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal.
- Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
- Fideicomiso para promover y realizar Programas de Vivienda y Desarrollo y Social.
- Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
- Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social Urbano.
- Fideicomiso del Programa Casa Propia.
- Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular.

1.3.2 DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA (ARTÍCULOS 15 Y 16).

La estructura administrativa de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal está integrada en razón de la delimitación de sus funciones por materia.

a) El despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con Estados y Municipios, la coordinación metropolitana, trabajo y previsión social, seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal, Reclusorios y Centros de Readaptación Social, Protección Civil, Regularización de la Tenencia de la Tierra y Acción Cívica, corresponde a la Secretaría de Gobierno.

b) La reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

c) El desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico.

d) La formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente.

e) La normatividad de obras públicas y servicios urbanos, la construcción y operación hidráulica, los proyectos y construcción de las obras del sistema de transporte colectivo, los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable, corresponde a la Secretaría de Obras y Servicios.

f) El despacho de las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

g) La formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Salud.

h) El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, la presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad, corresponde a la Secretaría de Finanzas.

i) El desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades, corresponde a la Secretaría de Transportes y Vialidad.

j) El desarrollo y regulación a la actividad económica en el sector turismo en el ámbito del Distrito Federal corresponde a la Secretaría de Turismo.

k) La administración y desarrollo de personal, servicio público de carrera, la modernización y simplificación administrativa, los recursos materiales, los servicios generales, el patrimonio inmobiliario, y en general, la administración interna del Distrito Federal corresponde a la Oficialía Mayor.

l) El control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal.

m) La orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; la revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; la revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los Servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías corresponde a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

CAPÍTULO II

LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Es innegable la importancia que desde siempre ha tenido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en México, como una Institución que se encarga de la persecución de los delitos y aplicación de las penas, quien a través del Ministerio Público actúa como defensor y en representación del interés de la sociedad, ya que actúa en contra de los autores de ilícitos que vayan en detrimento de las personas integrantes de la comunidad, o bien actúa en contra de los que afecten el patrimonio del estado, es un órgano público permanente, que se encarga de la acusación de los delitos ante el poder judicial, teniendo el monopolio exclusivo de la acción penal, llevando siempre una función social. Por lo anterior es pertinente dar, aunque sea de una manera breve, una reseña histórica de sus antecedentes, estudiare sus principios a través de las diferentes Instituciones de los pueblos, para ver como fue su evolución hasta la época actual, en la que ha adquirido una enorme responsabilidad social.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Antes de entrar al estudio del tema a tratar, considero de importancia dar un concepto de lo que es el Ministerio Público. Para el Maestro Guillermo Colín Sánchez, señala que es **“ una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social, en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes ”**¹³. En el Diccionario de Derecho del Maestro Rafael De Pina encontramos otra definición del Ministerio Público que es un **“Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento esta función Estatal ”**¹⁴

¹³ COLIN SANCHEZ, Guillermo *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1979. p. 86.

¹⁴ DE PINA, Rafael *Diccionario de Derecho*. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1981. p. 345.

Esta última definición la considero amplia y correcta, toda vez que trata de explicar que el Ministerio Público tiene muchas tareas que resolver, y la principal es el ejercicio de la acción penal, misma que al llevarse a cabo promueve el accionar de la jurisdicción, cuyo titular es el Poder Judicial a través de los Jueces y Magistrados del ámbito Penal, iniciare mi trabajo señalando que la Institución que nos ocupa ha sido objeto de varias críticas e incluso se le ha llamado “...el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómatas a voluntad del Poder Ejecutivo...” un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la magistratura por encima de sus detractores, la Institución del Ministerio Público ha sido adoptada por la mayor parte de las naciones, por considerar su misión como una magistratura independiente, que vela por el estricto cumplimiento de la ley y en la que se depositan los más sagrados intereses de la sociedad.

GRECIA Y ROMA

En Grecia, donde la vida pública de los ciudadanos tuvo un gran desarrollo, encontramos la figura del “Arconte”, algunos autores entre ellos el Maestro Colín Sánchez señala en su obra que les llamaban los “Curios, stationari o inercas”¹⁵, quienes eran una especie de magistrados, aún cuando en esta época se dice que la persecución de los delitos y de los delincuentes se llevaba a cabo por el propio ofendido, y los anteriormente mencionados únicamente realizaban actividades de policía judicial. En las funciones de acusación y defensa no se permitía la intervención de terceros, ya que regía el principio de la acusación privada, fundada en la idea de venganza.

El Maestro Colín Sánchez nos señala en su obra, que el origen del procedimiento penal se remonta a las viejas costumbres y formas observadas por los Atenienses, en el derecho griego, en donde el Rey, el Consejo de Ancianos y la Asamblea del Pueblo en algunos casos, llevaban a cabo juicios orales de carácter público, para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios en contra

15 COLIN SANCHEZ, Guillermo Op. Cit. p. 90.

de ciertos usos y costumbres; para esos fines el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía la acusación ante el Arconte, el cual cuando no se trataba de delitos privados y según el caso, convocaban al tribunal del Areópago, al de los Ephetas y al de los Heliastas.

En roma tenemos la aparición de los “**Judices Questiones**” de las doce tablas, personas de las que se habla podrían semejarse a la Institución del Ministerio Público ya que dentro de sus facultades se encontraba la de comprobar hechos delictuosos, aunque en realidad sus actividades básicamente eran de tipo jurisdiccional. Se tiene datos muy escasos sobre este período, por lo que no resulta factible mencionar, que en este período, haya existido una figura a quien se atribuya realmente facultades de Ministerio Público.

Los romanos fueron adoptando paulatinamente las Instituciones del Derecho Griego y con el transcurso del tiempo las transformaron, otorgándoles características muy particulares que, más tarde servirían a manera de moldes clásicos para cimentar el moderno Derecho de Procedimientos Penales. En la época más remota del Derecho Romano se advierte un formulismo acentuado que, a su vez, en parte constituían un símbolo. Adoptó un carácter privado; las funciones recaían en un representante del Estado cuya facultad consistía en resolver el conflicto, tomando en cuenta lo expuesto por las partes.

En materia Civil, desde el año 367, los pretores tenían a su cargo el procedimiento “*In jure*”, el cual consistía en un examen preliminar del asunto; después lo remitían al jurado para que éste ahondara las investigaciones y pronunciara el fallo. En los asuntos criminales, en la etapa correspondiente a las “*legis acciones*”, la actividad del estado se manifestaba, tanto en el proceso penal público, como en el privado. En el primero, el Estado era una especie de árbitro escuchaba a las partes y basándose en lo expuesto por éstas resolvía el caso. Este tipo de proceso cayó en descrédito, por lo que fue adoptado el proceso penal

público, llamado así porque el estado sólo intervenía en aquellos delitos que amenazaban el orden y la integridad política. Con frecuencia el Senado intervenía en la dirección de los procesos, y si el hecho era de “lesa majestad”, obedeciendo la decisión popular se encargaban a los cónsules las investigaciones.

Más tarde, en esta misma etapa, se optó por el procedimiento inquisitivo, iniciándose el uso del tormento que se aplicaba al acusado y aún a los testigos, juzgaban, los pretores, procónsules, los prefectos y algunos otros funcionarios. El estado, a través de órganos determinados y atendiendo al tipo de infracción, aplicaba invariablemente penas corporales o multas, patentizando así la ejemplaridad.

FRANCIA

Según investigaciones efectuadas por diversos autores, entre ellos el Maestro Javier Piña y Palacios, señala en su obra de Derecho Procesal Penal, que “...la Institución del Ministerio Público surge en Francia, con los llamados Procuradores, los cuales únicamente vigilaban los intereses de la Corona. El Monarca en un principio tenía a su disposición un Procurador el cual se encargaba de atender actos de procedimiento y un abogado que atendía el litigio de los asuntos que interesaban al Monarca, así como a las personas que estaban bajo su protección.”¹⁶ Los funcionarios citados podría ocuparse de otros asuntos, lo que evidencia la falta de representación social, también intervenían en los asuntos penales, imponiendo multas o haciendo confiscaciones que enriquecían la Corona. Así terminaron por convertirse en representantes del estado, pues poco a poco fueron tomando parte de los asuntos de carácter penal y tenían la misión de castigar a quien incurriera en un delito, que a pesar de que no podían hacer las veces de acusadores, tenían facultades para solicitar el procedimiento de oficio. En el derecho Francés y esencialmente en el Imperio Napoleónico, es donde encontramos al Ministerio Público formado de manera plenaria.

¹⁶ PIÑA PALACIOS, Rafael *Derecho Procesal Penal*, 5ª Edición, Editorial Bota, México, 1948.

La Institución surgió en el curso de la antigua monarquía. En las antiguas Ordenanzas Francesa, a partir de los primeros años del siglo XIV, bajo Felipe el Hermoso, se puede estudiar la transformación que se opera en estos cargos que llegan a convertirse en una Magistratura. La Institución del Ministerio Público, después de haber sufrido la influencia de los grandes cambios operados por la revolución francesa de 1789, y por las leyes que poco después se expidieron sobre Organización Judicial fue reconstituida y asentada sobre bases que subsisten en Francia a un hoy en día, en la Organización Imperial de 1808 y 1810 conquistándose desde entonces principalmente, la unidad y firmeza de la institución.

ESPAÑA

El autor Juan José González Bustamante señala que “ en España se toma como base el Derecho Francés para delinear al Ministerio Público, adoptando el nombre de Ministerio Fiscal, se encargaba de cuestiones meramente monetarias, consistentes en recabar impuestos, multas o de toda pena de confiscación, con lo cual lo único que lograba era el enriquecimiento del tesoro de la Corona.”¹⁷

También surge la figura del Procurador Fiscal al cual intervenía a favor de las causas públicas, protegía a los indios para obtener justicia en el ramo civil y penal; también defendía la jurisdicción y el patrimonio de la hacienda Real, y formaba parte del tribunal de la Inquisición, en donde fungía como acusador y era quien establecía conductos directo con el rey.

La creación de los Procuradores Fiscales surge en el siglo XV y cuyas funciones fueron reglamentadas en el libro I, Título XIII de las Leyes de Recopilación expedidas en 1565 por Felipe II, tiene mayor semejanza con la Institución del Ministerio Público, pues estos Procuradores Fiscales, se dice

¹⁷ GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José *Principios de Derecho Procesal Mexicano*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1967. p. 67

actuaban representando al Monarca con subordinación al Juez y su influencia como ya se asentó era decisiva ante el Tribunal de la "INQUISICIÓN". Esta Institución de promotoría fiscal fue organizada y perfeccionada por el Derecho Español.

ANTECEDENTES EN MEXICO

La conquista de los españoles, trae como consecuencia al pueblo conquistado todas sus costumbres, dentro de ello encontramos el Derecho, con la legislación Española llegaron a Nueva España los Procuradores Fiscales, quienes se adaptaron a la sociedad mexicana durante los años de la Colonia. Por lo que es pertinente destacar las 4 etapas más importantes que se desarrollaron en la Ciudad de México como fue: la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Época Contemporánea como más adelante se mencionara.

A).- Derecho Novo hispano.- La Real Audiencia y Cancillería de México fue erigida en 1572. Entre los ministros de estas se encontraban los fiscales, los cuales podrían ser del orden civil y del orden criminal, estos se encargaban de promover la observancia de las Leyes relacionadas con los delitos y las penas respectivas, convirtiéndose en acusadores públicos cuando era necesaria su intervención para la aplicación de sanciones del orden penal.

B).- México Independiente.- En los inicios de nuestra nación como país Independiente, las Instituciones jurídicas heredadas de España persistieron y se conservaron hasta que nuestro pueblo se consolidó políticamente.

La Constitución Federal de 1824, disponía que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal. Se establecía también la intervención del Ministro Público Fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades. Así como la función de visitar las cárceles semanariamente. La Constitución Centralista de 1836 y las bases orgánicas de 1843 incluían, al igual que la Constitución de 1824, un fiscal en la composición de la Suprema Corte de Justicia.

C).- Creación del Ministerio Público.-Las bases para la administración de la República y la Ley Lares de 1853, instituyen la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo.

El Fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el sentido de la Ley. El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno.

Sin embargo, la Constitución de 1857, incorporó nuevamente al Fiscal y al Procurador General dentro del Poder Judicial, equiparándolos jerárquicamente con los Ministros de la Suprema Corte.

El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal de 1880, mencionaba al Ministerio Público como la Magistratura instruida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad la pronta Administración de la Justicia: así como perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de las Sentencia, el Ministerio Público desempeñaba funciones investigadoras solamente en casos de emergencia, y en ausencias del juez de lo criminal.

D).- Constitución de 1917.- Antes de que fuera promulgada esta Constitución, el país era escenario de constantes arbitrariedades cometidas por las autoridades administrativas y de la capacidad que las Leyes vigentes les otorgaban para cometerlas. De atentados que en múltiples ocasiones cometía los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creo la confesión con cargos de desnaturalizaban las funciones de la judicatura, así como el carácter meramente decorativo que hasta entonces tenía el Ministerio Público, el cual era un órgano sin posibilidad de intervenir en la recta y pronta Administración de Justicia.

Después de arduos y enconados debates fue aprobado el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, en lo que nos interesa, literalmente decía: “ La imposición de las penas es propio y exclusiva de

la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad Administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multas o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de ocho días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de este". La facultad que el artículo 21 Constitucional concede al Ministerio Público para perseguir los delitos, significa facultad para el ejercicio de una acción, lo que presupone un tribunal que determinará si los datos reunidos fundan la petición de apertura de un proceso.

2.1 MARCO JURÍDICO.

Es necesario indicar que en el Distrito Federal, el Ministerio publico se encuentra a cargo de un Procurador General de Justicia. Antes de la reforma Constitucional de 1993, su nombramiento o remoción se encontraba a cargo del Jefe del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la Republica. La actual legislación determina el sistema de nombramiento de este funcionario por los medios que determine el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En ese ordenamiento, en la Ley Orgánica y en el Reglamento de la Ley Orgánica se encuentra establecida la estructura, organización, competencia y normas de funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estos dos últimos ordenamientos son los que examino a continuación, para llegar en el siguiente capitulo al objeto de este trabajo escrito.

2.1.1 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

A) DE LAS ATRIBUCIONES (ARTÍCULOS 1 Y 2).

El derecho vigente, como instrumento para el cambio, se somete al imperio y supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es

en este cause en el que surge la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Al respecto, tenemos que los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señalan textualmente lo siguiente:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulan la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y
- XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Del texto anterior, se desprende en su artículo primero que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es el organismo que tiene como función esencial la actividad del Ministerio Público del Distrito Federal, quien vincula su estructura en tres funciones fundamentales como es: a) persecutor de los delitos, en ejercicio de funciones de investigador; b) parte en los procesos penales, como vigilante y garante del principio de legalidad; y c) representante de la sociedad

Una de las atribuciones que tiene la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y que se enfoca al tema de este trabajo, es la marcada en el artículo segundo, fracción IV que señala, esta institución realizara estudios, formulara y ejecutara lineamientos de política criminal y promoverá reformas tendientes hacer más eficiente la función y mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.

Los artículos 3 y 4 de esta Ley Orgánica en cita, nos habla de las atribuciones que tiene el Ministerio Público del Distrito Federal en la averiguación previa, que consistente en:

- I) recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos;
- II) Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;
- III) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
- IV) Ordenar la detención, y en su caso, la retención de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V) Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;
- VI) Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de

garantías que, de ejercitarse la acción penal se pondrán a disposición del órgano jurisdiccional.

- VII) Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 Constitucional.
- VIII) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto en la Constitución.
- IX) Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela.
- X) Determinar el no ejercicio de la acción penal, en los supuesto que marque esta ley.
- XI) Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales.
- XII) Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables; y
- XIII) Las demás que establezcan las normas

Respecto a las atribuciones que tiene el Ministerio Público del Distrito Federal en su artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, referente a las consignaciones y durante el proceso, comprenden:

- I) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito que se trate, y la probable responsabilidad de quien o quienes en el hubieren intervenido, solicitando las ordenes de aprensión, de comparecencia o de presentación, en su caso.

- II) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, y otras que fueren procedentes en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley.
- IV) Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiere garantizado previamente;
- V) Aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad penal, de la existencia de daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación.
- VI) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.
- VII) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio causen agravio a la persona cuya representación corresponde al Ministerio Público; y
- VIII) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

En el artículo 5 de la Ley Orgánica en cita, encontramos dentro de las atribuciones que tiene el Ministerio Público del Distrito Federal se tiene la de vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia.

En materia de Derechos Humanos encontramos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las enmarca en su artículo 6, y las atribuciones en asuntos del Orden Familiar, Civil, Mercantil y Concursal las

encontramos referidas en los artículos 7 y 8 de la misma ley, los cuales comprenden que el Ministerio Público podrá :

- I) Intervenir, en su carácter de representante social, ante los órganos jurisdiccionales para la protección de los intereses individuales y sociales en general;
- II) Iniciar los trámites de Incidentes penales ante los órganos jurisdiccionales no penales competentes, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
- III) Promover la Conciliación en los asuntos de orden familiar, como instancia previa al órgano jurisdiccional; y
- IV) Coordinarse con las Instituciones públicas y privadas que tengan por objeto la asistencia social de menores e incapaces para brindarles protección.

La protección de los derechos e intereses de menores incapaces, ausentes, ancianos y las de otro de carácter individual o social consistirá en la intervención de los procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro.

Estas son algunas de las atribuciones, que considero de mayor importancia que desempeña el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por conducto de sus auxiliares directos, y en su carácter de Ministerio Público.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal está presidida jerárquicamente por un Procurador, quien es el jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares; cuenta con Subprocuradores, substitutos del Procurador en el orden fijado en el reglamento interno; Oficial Mayor; Visitador General; Contralor Interno; los Directores Generales; Agentes del Ministerio

Público y demás personal que sea necesario para ejercer las funciones que le señala dicho ordenamiento.

El Procurador General de la Republica es designado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el senado, de conformidad con el articulo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que respecta al Procurador General de Justicia del Distrito Federal este será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación del Ejecutivo Federal lo anterior de conformidad con el articulo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dispone el mismo articulo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que los Subprocuradores auxiliarán al procurador en las funciones que la ley les encomienda y por delegación que haga el titular, mediante acuerdo, deben resolver los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que la autoridad judicial acuerde, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia.

B) BASES DE ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (ARTÍCULOS 16 Y 20) EL PROCURADOR EXPEDIRÁ ACUERDOS, CIRCULARES, INSTRUCTIVOS, BASES Y MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS CONDUCENTES AL BUEN DESPACHO DE LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA.

A este respecto, resulta necesario que cite el contenido de los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que dice a la letra:

“Artículo 16. La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones quienes tendrán las atribuciones que fijan las normas legales, reglamentarias y demás aplicables”.

“**Artículo 20.** El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivo, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría”.

Del texto antes referido encuentro que el artículo 16 menciona que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal está presidida jerárquicamente por un Procurador, quien es el Jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares; cuenta con Subprocuradores, substitutes del Procurador en el orden fijado en el reglamento interno; Oficial Mayor; Visitador General; Contralor Interno; los Directores Generales; Agentes del Ministerio Público y demás personal que sea necesario para ejercer las funciones que le señala la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 2.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal faculta al Procurador para que expida acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales para el buen despacho de las funciones de la Procuraduría, por lo cual considero importante analizar el significado de cada una de estas figuras:

A) ACUERDOS Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto:

En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

En sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior.

En México, el acuerdo administrativo no está definido comúnmente por los doctrinarios, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente se dan para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades.

El maestro Miguel Acosta Romero señala que: "...el acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito. También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente. Por ejemplo, el Presidente de la República acuerda semanalmente con los secretarios de Estado".¹⁸

Bajo esta perspectiva, desde la cúspide de la estructura piramidal de la administración pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de la misma y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta esencialmente a los poderes de mando y decisión.

Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar ordenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella o para dictar ordenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 576.

para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo, bajo los dictados del contenido del acuerdo, es decir de su decisión jerárquica.

En virtud de la distribución de asuntos establecida en el Reglamento Interior de cada dependencia. Conforme a dicho reglamento corresponde ejercer los poderes de mando y decisión al titular de cada Secretaría o Jefe de Departamento que es el órgano de más alto rango y siempre y cuando se trate de asuntos señalados expresamente como indelegables.

En la práctica, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a lo que dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional, razón por la cual muchas veces están revestidos de un carácter reglamentario:

Bajo otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 16 que remite a los numerales 14 y 15 de la misma, establece que originalmente es competencia de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, sin embargo, podrán en mérito de una mejor organización del trabajo, delegar dichas facultades en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Estos últimos suelen ser generalmente acuerdos delegatorios y su expedición es muy frecuente y necesaria en la búsqueda de la desconcentración administrativa por funciones.

Existen en la legislación administrativa, casos que atañen a cada dependencia, en los cuales los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto que requiere ser resuelto en forma definitiva y por ese conducto. Por lo que este género de

acuerdos, predominan en la vida cotidiana de la administración pública y se gestan muchas veces en la aplicación diaria de la ley.

El acuerdo administrativo, frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base para la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno y solo en aspectos técnicos y además porque dichos órganos carecen de personalidad jurídica y facultades de autoridad.

Finalmente, el acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos locales, particularmente en lo que se refiere a la concertación de programas sectoriales que se efectúa con base en los Convenios Únicos de Coordinación, que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas en materia de la planeación regional.

Cuando el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, surge la interrogante en torno a su distinción frente a los Decretos Presidenciales.

Para dar respuesta a ello, es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

B) CIRCULARES. Las circulares "...son actos administrativos a través de los cuales los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre el funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones de los órganos".¹⁹

De la transcripción se desprende que, las circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni las reglamentarias, por cuanto que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno para facilitar a los funcionarios inferiores la aplicación de los preceptos legales y/o reglamentarios y para el debido funcionamiento de los órganos de la Administración Pública. Luego entonces, las circulares son comunicaciones internas de la administración pública expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales.

Las circulares son ordenes obligatorias para las autoridades administrativas que las expiden, sin embargo por lo que se refiere a los gobernados tendrán carácter obligatorio siempre que se sometan voluntariamente a ellas sin que se objete su validez o cuando se encuentren ajustadas a la ley e interpreten correctamente un precepto legal sin lesionar los derechos de los particulares. Las circulares por lo tanto no pueden ser tenidas como ley, ni modificar a ésta, por lo que la autoridad administrativa debe hacer un uso justo de ellas dentro del ámbito interno de la administración pública, evitando de esta manera incurrir en contradicciones con los textos legislativos o en violaciones constitucionales.

En el supuesto que la circular rebase el contenido de la ley, el particular podrá impugnarla mediante los recursos administrativos previamente establecidos o ante los órganos jurisdiccionales competentes.

¹⁹ *Compendio de Derecho Administrativo. Op, cit., p. 87.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente jurisprudencia que textualmente señala: **“Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales” (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 3 Parte, Segunda Sala, Tesis 352, página 584).**

Por su parte el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha sostenido: **“Las circulares en materia fiscal no son más que órdenes emitidas por autoridades superiores, de orden interno, para dar a conocer a sus inferiores el criterio que deben seguir, pero no generan obligaciones a cargo o a favor de los particulares, tal y como lo dispone el artículo 82, del Código Fiscal de la Federación, pues así ha considerado la doctrina del Derecho Administrativo y los reiterados criterios de interpretación que sobre el particular han sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Colegiado, en cuanto a que las circulares no sólo no vinculan a los particulares frente a la administración sino que, aún más, no pueden desconocer derechos derivados directamente de una ley o de un Reglamento” (Informe 1981, Tercera Parte, Tesis 6, página 31).**

C) INSTRUCTIVOS. “Es el folleto o pequeño escrito en que se contienen las instrucciones en donde se explican diversos aspectos”.²⁰

D) BASES. Conjunto de reglas para llevar a cabo un propósito. Es el conjunto de condiciones específicas acerca de jornadas, horarios, remuneración, despidos, horas extra, forma de contratación, etc., para regular las relaciones entre empresarios y trabajadores.

²⁰ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas, Tomo I*, Editorial Porrúa, México, 2000 p. 843.

E) MANUALES Es el documento que contiene la descripción de actividades que deben de seguirse en la realización de funciones de una unidad administrativa de dos o mas de ellas. Los manuales incluyen además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación suelen contener información y ejemplos de formularios, autorizaciones y datos necesarios de maquinas o equipos de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar al correcto desarrollo de las actividades a realizar

2.2.2 REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

A) DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para su debido funcionamiento cuenta con una estructura orgánica cuyo marco jurídico son: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Reglamento de ésta y los acuerdos que al respecto emita el titular de dicha institución, esta estructura es la composición de unidades administrativas que de acuerdo al reglamento citado la integran conforme a los criterios de nivel de mando, competencia y facultades, ordenados y codificados de tal forma que sea posible conservar los niveles jerárquicos y sus relaciones.

Cada unidad administrativa realiza tareas propias que forman parte de un procedimiento a efecto de cumplir con la actividad específica para la que fueron creadas y que la distinguen de las demás de la institución.

En el capítulo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, denominado “De las atribuciones”, el artículo 1º hace mención del objeto de la organización, que no es otra cosa que organizar a la

institución para que esté en posibilidad de cumplir con los fines para los que fue creada.

Así tenemos que conforme al presupuesto que le sea asignado, la Procuraduría contará con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, oficial mayor, contralor interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las facultades que fijen las normas legales reglamentarias aplicables.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley antes aludida, hace mención al Reglamento de ella, en el cual se establecerá el número de unidades administrativas así como las atribuciones de cada una de estas y la forma en que sus titulares serán suplidos en sus ausencias, con base en la especialización necesaria y apropiada para la mejor procuración de justicia y que es el Procurador quien podrá adscribir esas unidades mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal .

Conforme al artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1997, la Institución la integran las siguientes unidades administrativas:

- Subprocuraduría “A” de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría “B” de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría “C” de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.
- Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.
- Oficialía Mayor.

- Contraloría Interna.
- Visitaduría General.
- Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.
- Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos.
- Supervisión General de Derechos Humanos.
- Direcciones Generales “A” “B” y “C” de Consignaciones.
- Subdirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal.
- Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.
- Dirección General de Control de Procesos Penales.
- Dirección General de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas e Instituciones y la Administración de Justicia.
- Dirección General de Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos.
- Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales no violentos.
- Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales no violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero.
- Dirección de Investigación de Delitos Sexuales.
- Dirección General de Investigación de Homicidios.
- Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada.
- Dirección General de Investigación de Robo a Negocio y Prestadores de Servicios.
- Dirección General Jurídico Consultiva.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Civil
- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar.
- Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal.

- Dirección General de la Policía Judicial.
- Dirección General de Política y Estadística Criminal.
- Dirección General de Prevención del Delito.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Servicios Periciales.
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.
- Unidad de Comunicación Social.
- Órganos desconcentrados.
- Delegaciones.
- Albergue Temporal.
- Instituto de Formación Profesional.

La adscripción orgánica de las Unidades Administrativas que cite en las áreas centrales y desconcentradas de la dependencia, se señala para dar una respuesta al interés público, buscando principalmente agilizar el trámite de las averiguaciones previas y tratando de evitar la vinculación ilícita entre los servidores públicos que componen el servicio, con la delincuencia organizada y que además se logre mejor atención a la población.

Para el fin antes señalado y con fundamento en los artículos 1, 16, 17 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1, 5, 6 y 7 fracciones VII, XVIII y XIX de su Reglamento, se emitió el acuerdo A/003/96, por el Procurador, en el que se agrupan las unidades administrativas para el desempeño de sus actividades y que estuvo vigente hasta el 25 de junio de 1999, en que el titular de la dependencia emitió el acuerdo A/003/99, que abroga las disposiciones del A/003/96 antes mencionado y realiza a través del mismo una reestructuración de la organización de la Institución efectuando además un cambio de denominación a las diferentes áreas administrativas sin que

para ello previamente se hayan modificado la Ley Orgánica ni el Reglamento de la misma. Porque hasta el día 27 de octubre de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismo que entra en vigor al día siguiente de su publicación y en el que se cita la nueva organización de la institución, lo que es evidentemente contradictorio con el acuerdo previamente expedido que considero que primero procedían las modificaciones al Reglamento y luego la publicación y vigencia del acuerdo.

En la actual organización, y a partir del acuerdo A/003/99, que expidió el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal Dr. SAMUEL I. DEL VILLAR KRETCHMAR, se les da una denominación distinta a las principales áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como a continuación se señalan:

- Oficina del Procurador.
- Fiscalía para Servidores Públicos.
- Dirección General de Política y Estadística Criminal.
- Unidad de Comunicación Social.
- Albergue Temporal.
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas.
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas centrales de investigación o averiguaciones previas.
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y mandamientos judiciales.
- Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión jurídico consultiva de derechos humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública.
- Dirección General Jurídico Consultiva.

- Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública.
- Dirección General de Derechos Humanos.
- Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y servicios a la comunidad.
- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Atención a víctimas del Delito.
- Oficialía mayor y direcciones del área.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.
- Visitaduría General y agencias para la supervisión técnico penal.
- Contraloría Interna.
- Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal.
- Jefatura General de la Policía Judicial.
- Coordinación General de Servicios Periciales.
- Instituto de Formación Profesional.

Independientemente del cambio de nombre de las áreas citadas, se han efectuado modificaciones a las funciones que estas venían desempeñando, incongruentes con la continuidad de actuar que se busca así como de la especialización que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que busca consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, decretándose una serie de cambios internos y de actividades, que lejos de generar un mejor servicio a que está obligada por ley la institución, ha creado una confusión incluso entre los mismos servidores públicos y una dilación en la actividad principal de integración de las averiguaciones previas, sin dársele prioridad a la calidad de tales resoluciones y olvidándose principalmente del combate a la delincuencia, debido a que por las deficiencias que se llegan a dar por la premura con que se exige se hagan las resoluciones, estas en ocasiones no

se hacen adecuadamente, pues se descuidan algunos puntos legales que posteriormente al ejercitarse la acción penal ante el órgano jurisdiccional, este los valora y determina que el expediente se sobresea por falta de elementos suficientes para juzgar o en su caso que el abogado de la defensa haga uso en beneficio de su defensor de esas deficiencias logrando una sentencia favorable y de esa forma no se llegue al fin último de la Institución, que es lograr que el delincuente por la comisión del delito que se le juzga, sea condenado.

B) DE LAS ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realiza tareas administrativas que específicamente señala el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el artículo 29, mismas que no puede delegar y que son:

- I. Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran.
- II. Someter a acuerdo del Presidente de la República en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el desarrollo de los mismos.
- III. Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le confieren e informarle sobre el desarrollo de las mismas.
- IV. Proponer al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás normas jurídicas relacionadas con la Procuraduría.

- V. Establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en las instancias de coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley en la materia y demás que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.
- VI. Autorizar la concertación de programas de cooperación con instituciones y entidades del extranjero así como con organismos internacionales, a fin de mejorar la procuración de justicia dando debida intervención a las autoridades competentes.
- VII. Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas.**
- VIII. Autorizar el Manual General de Organización de la Procuraduría y los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la dependencia.**
- IX. Autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso modificaciones y presentarlo a la autoridad competente.
- X. Autorizar la celebración de convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios de la República, así como con personas físicas y morales de los sectores social y privado que se estime conveniente.
- XI. Establecer las bases para los movimientos de personas y terminación de efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Oficial Mayor su ejecución.
- XII. Dispensar la presentación de concursos de ingreso para agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial o peritos, a personas con amplia experiencia profesional, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables.

- XIII. Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría en los términos previstos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y demás disposiciones legales aplicables.
- XIV. Acordar con los subprocuradores, el oficial mayor, el contralor interno, el visitador general, los coordinadores, el supervisor general, los directores generales, fiscales de procesos, fiscales centrales de investigación, fiscales de revisión, fiscales desconcentrados y demás titulares de las unidades administrativas que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia.
- XV. Establecer Agencias de Supervisión Técnico Penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna, Visitaduría General y Unidad de Inspección Interna, para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos,
- XVI. Autorizar los programas de la contraloría interna para la práctica de auditorías contables, financieras, administrativas y operativas de las unidades administrativas de la Procuraduría, con la intervención que corresponda a las autoridades competentes.
- XVII. Establece las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del ministerio público.
- XVIII. Determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría.
- XIX. Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación de este Reglamento y emitir las Instrucciones para dirimir los conflictos de competencia que se presenten en las unidades administrativas de la Procuraduría.
- XX. Expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que fueren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y lograr la acción efectiva del ministerio público.**

- XXI. Adscribir orgánica y administrativamente a la oficina del Procurador las unidades administrativas que estime pertinentes.**
- XXII. Fungir en su caso, como Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal y de los órganos que en materia de seguridad pública presida el Jefe de Gobierno en los términos de las disposiciones legales aplicables, y
- XXIII. Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le otorgue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el Presidente de la República en el ámbito de sus respectivas competencias

Por su parte el artículo 30 del mismo reglamento señala las atribuciones delegables del Procurador, estando entre éstas:

- I. Encomendar a los agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes,
- II. Resolver en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado,
- III. Autorizar a los servidores públicos competentes de la Procuraduría, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos que proceda legalmente.
- IV. Hacer del conocimiento de la autoridad competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- V. Autorizar la formulación de quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que a juicio de la Procuraduría hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito.

- VI. Resolver sobre las consultas que los agentes del Ministerio Público formulen, a las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley autoriza, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad del inculcado antes de que se pronuncie sentencia y
- VII. Las demás que con este carácter le confieren las disposiciones aplicables.

Otras de las funciones administrativas que atiende la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su calidad de garante de la seguridad social y representantes de la ciudadanía, las encontramos en los asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal, en los que interviene protegiendo los intereses individuales y sociales a través de las Direcciones Generales del Ministerio Público de lo civil y familiar, promoviendo la conciliación como instancia previa y en su caso en los procedimientos jurisdiccionales de orden familiar o civil conforme a las disposiciones legales aplicables, cuidando siempre que las instancias se lleven a cabo correctamente y que los servidores públicos que intervengan en ellas lo hagan siguiendo los lineamientos adecuados y se aplique la ley debidamente, procurando también en este ámbito una adecuada impartición de justicia, de ahí que por eso el Ministerio Público sea un Representante Social .

De igual forma, la Dirección General del Ministerio Público en lo Civil tiene competencia para elaborar y ejecutar programas de supervisión del Registro Civil del Distrito Federal, a fin de verificar que las inscripciones a su cargo se realicen conforme a derecho, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

A través de la Dirección General de Asuntos del Menor e Incapaces, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se coordina con instituciones públicas y privadas para proporcionar asistencia a menores e incapaces, protege los intereses de personas con discapacidad o sujetos a patria potestad o tutela,

apoya las actividades del albergue temporal de la institución, en el cual se le da protección a menores abandonados o que se encuentran en algún conflicto, daño o peligro relacionados con averiguaciones previas o procesos penales, en los que sus padres, tutores o persona que los tenga bajo su cuidado sean detenidos y dichos menores no cuenten con nadie que se pudiera seguir haciendo cargo de ellos, procediendo a canalizarlos a las instituciones adecuadas, ya sea médicas, tratándose de discapacitados o con padecimientos de disminuciones físicas o mentales o en instituciones de asistencia social para su debida atención y colabora con la integración de los expedientes respectivos para que puedan en su caso ser dados en adopción; Asimismo, lleva a cabo una coordinación con base en las Convenciones Internacionales de las que México es parte, para la localización de menores trasladados ilícitamente dentro y fuera del Territorio Nacional.

La Dirección General de Prevención del Delito tiene por objeto incentivar la participación de los sectores público, social y privado a través de diversas políticas, así como generar material para crear una cultura de prevención del delito entre la población, facilitando asesoría en materia de seguridad a los comités vecinales, proporcionando orientación jurídica a la comunidad, para ejercer de una mejor manera sus derechos, buscando recabar la información que ayude al mejor funcionamiento de la Institución y dar un mayor beneficio a la comunidad; realiza investigaciones de las causas que originan la comisión de delitos, los lugares de incidencia, el impacto social que producen y su costo, desarrolla estrategias de prevención y combate a la impunidad, promoviendo el intercambio de experiencias con instituciones nacionales y extranjeras, para la cooperación de acciones en materia de política criminal, en los términos del artículo 26 Constitucional .

Asimismo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ofrece asesoría jurídica, psicológica y social a víctimas de delito y a sus familiares, por cuanto hace a delitos sexuales o delitos violentos, al igual que para el tratamiento

de personas con problemas de fármaco dependencia y alcoholismo, todo esto por medio de la Dirección General de Atención a Víctimas.

Por su parte el Instituto de Formación Profesional es el órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal encargado de desarrollar y ejecutar la capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución, a través de programas de estudio y actividades para profesionalización, especialización y extensión académica tendientes a lograr el desarrollo del servicio civil de carrera de quienes integran sus áreas sustantivas, porque es un reclamo popular que se logre un cambio en la actitud de los servidores públicos encargados de procurar justicia, debiendo para ello sentarse las bases para una formación, que comprenda aspectos éticos, técnicos y el compromiso de servicio, lo que requiere la especialización del Ministerio Público y de sus auxiliares directos, como son la policía judicial y los servicios periciales.

En dicho instituto se imparten cursos tendientes a lograr la capacitación y moralización de los servidores públicos antes mencionados, se hacen las evaluaciones correspondientes, que sirven en su caso para que atendiendo a los resultados obtenidos, logre el personal su promoción y permanencia en el cargo que desempeñan.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo hago referencia a cómo se modifican los reglamentos y la naturaleza jurídica de los acuerdos emitidos por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Ahora bien, para lograr tal propósito creo oportuno, en primer término hacer un breve análisis sobre las características de cada uno de este tipo de ordenamientos:

a) Reglamento. Es toda norma dictada por la administración, y por lo tanto, con rango inferior al de la ley. En los regímenes democráticos, se puede afirmar que el reglamento tiene una fuerza escasa a los principios del Estado de Derecho, pues si la ley emana del Poder Legislativo del Gobierno, el Reglamento lo debemos al Poder Ejecutivo.

Las constituciones modernas reconocen a la administración pública la potestad de dictar reglamentos. Esta potestad reglamentaria se aplica de forma incorrecta si el reglamento vulnera la ley (norma de rango superior) o si el reglamento entra a regular materias reservadas a la ley: si en una Constitución se dice que los impuestos deben ser aprobados por ley, no puede el Gobierno decidir la creación de un nuevo impuesto. Lo contrario sería como una intromisión en el poder legislativo por parte del ejecutivo y el reglamento resultante sería Inconstitucional y anulable por completo.

Resulta conveniente señalar lo que al respecto menciona el profesor Gabino Fraga, cuando nos dice que el reglamento "...es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo

en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.²¹

Al respecto, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que el reglamento es “...otra de las fuentes formales y directas del Derecho Administrativo, al cual identificamos como un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Congreso”.²²

Es también concebido como un ordenamiento de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de nuestra Norma Suprema, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa.

“La facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República tiene justificación vista la realización de las funciones del Estado. En efecto, el Ejecutivo por razón de la naturaleza, de sus actos y del contenido material de la función que Constitucionalmente tiene encomendada consistente en la ejecución de las leyes, la realización de los servicios, y todos los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas para casos particulares y estando con un contacto más frecuente e intenso con la esfera de la aplicación de la ley, le es más fácil proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes elaboradas por el

²¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 35ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997 p. 104.

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, 1993 p. 63.

Congreso o las Cámaras, es decir, por el Órgano Legislativo, y en ocasiones requiere de la facultad reglamentaria para proveer a esa exacta observancia”.²³

Todo reglamento es una norma que complementa y colma el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley, que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos son actos facultad del Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle cómo ejecutarlas.

Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; Los reglamentos en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para la individualización y aplicación del orden jurídico sea claro y efectivo.

Ahora bien, por la jerarquía existente en el orden jurídico, los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley. Sin embargo, la Constitución

²³ GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo I*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 29.

Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé dos casos en los cuales confiere facultades legislativas al Presidente de la República y que son:

El artículo 21 Constitucional prevé que "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativo y de policía, así como la aplicación de las sanciones correspondientes."

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

Estos dos casos otorgan facultades al Ejecutivo Federal para expedir los denominados Reglamentos Autónomos que constituyen una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria; es decir, la necesaria preexistencia de una ley a la cual reglamentar.

Por otra parte, debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en México se observa un desarrollo de esta forma legislativa en detrimento de la actividad del Poder Legislativo.

El caso de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, antecedente de la ley del mismo nombre de 1958 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, ilustra esta tendencia, ya que en su articulado se dieron solamente las atribuciones más genéricas a cada dependencia, mientras que el reglamento de dicha ley detalla las atribuciones correspondientes en la forma en que se ha hecho en las anteriores y posteriores leyes sobre la materia, con la obvia intención de contar con mayor facilidad para su modificación.

Lo anterior permite aplicar la tendencia del reglamento como forma legislativa que otorga al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad y control sobre la materia reglamentada y la preferencia a su utilización sobre la ley.

b) Acuerdo. Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto:

1) En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal o pluripersonal.

2) En sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.

En México, en la doctrina el acuerdo administrativo no está definido comúnmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades.

El maestro Miguel Acosta Romero señala que: "...el acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito. También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente. Por ejemplo, el Presidente de la República acuerda semanalmente con los secretarios de Estado".²⁴

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. p. 576.

Bajo esta perspectiva desde la cúspide de la estructura piramidal de la Administración Pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de la misma y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta esencialmente a los poderes de mando y decisión.

Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar ordenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo.

El ejercicio de facultades para acordar o expedir asuntos está reservado a órganos de jerarquía superior, a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir resoluciones e imponer sus propias determinaciones, de suerte que los órganos que le están supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución.

En virtud de la distribución de asuntos establecida en el Reglamento Interior de cada dependencia, corresponde ejercer los poderes de mando y decisión al titular de cada Secretaría o Jefe de Departamento, quien es el titular del órgano de más alto rango, siempre y cuando se trate de asuntos señalados expresamente como indelegables.

En la práctica, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a lo que dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional, razón por la cual están muchas veces revestidos de un carácter reglamentario:

A) Bajo otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, pues la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal en el artículo 16, que remite a los numerales 14 y 15 de la misma, establece que originalmente es competencia de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, sin embargo, podrán en mérito de una mejor organización del trabajo, delegar atribuciones en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Estos últimos suelen ser generalmente acuerdos delegatorios y su expedición es muy frecuente y necesaria en los intentos de optimizar la desconcentración administrativa por funciones.

B) Existen en la legislación administrativa señalados expresamente los casos en los cuales los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto, que requiere ser resuelto en forma definitiva y por su conducto. Este género de acuerdos, predomina en la vida cotidiana de la Administración Pública y se gestan en la aplicación diaria de la ley.

C) El acuerdo administrativo, frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones; estas son organizaciones. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Finalmente, debo señalar que el acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos locales, particularmente en lo que se refiere a la concertación de programas sectoriales, que se efectúa con base en los Convenios Únicos de

Coordinación que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas en materia de la planeación regional.

Cuando el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, surge la interrogante en torno a su distinción frente a los Decretos Presidenciales, y esta es una vertiente que la doctrina y los estudiosos deben estudiar a fondo para advertir su distinción.

Para dar respuesta a ello, es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado, lo anterior implica que no puede generar derechos y obligaciones para los particulares.

3.1. PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.

Una de las fuentes formales y directas del Derecho Administrativo es el reglamento, al cual se le identifica como “...un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Legislativo”²⁵

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Op cit. p. 80.

De acuerdo con este concepto, el reglamento está integrado por un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, características que identifican a este ordenamiento con la ley, es decir, ley y reglamento presentan las mismas características intrínsecas, ya que en su contenido no se refieren a sujetos en particular, sino que plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecuen a lo establecido en la norma.

Sin embargo, la ley es el producto de un proceso legislativo, que se regula necesariamente en la Constitución, por lo que tiene autoridad formal y exclusividad para regular determinadas materias. El órgano competente es el Congreso de la Unión.

La naturaleza jurídica del reglamento lo identifica con el acto administrativo, atendiendo al órgano que lo emite en su sentido formal, pero por su contenido se identifica con el acto legislativo; en consecuencia, tenemos que formalmente es administrativo y materialmente legislativo. Como fuente del Derecho Administrativo el reglamento debe ser necesariamente con jerarquía inferior a la ley.

El reglamento es una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa expedida, es decir en la búsqueda de colmar sus extremos. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

Luego entonces, la facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo.

La anterior aseveración, encuentra sustento en el siguiente criterio jurisprudencial ²⁶

“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. *El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; partícipe de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.* Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 233/90. Electrónica Aplicada del Sureste, S. A. de C. V. 19 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo directo 169/90. Industrias Modernas de Precisión, S. A. 21 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 433/88. Haddad Textil, S. A. de C. V. 24 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo

Cabe mencionar también que todo reglamento es una norma que pormenoriza el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de

²⁶ Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XV, Enero de 1995, Tesis: VI.2o. 188 A, p. 298.

una ley, que sí requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

Así entonces, la facultad reglamentaria es la capacidad de la autoridad para especificar la ley, de tal forma que sea fácil y certeramente aplicable.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía, como ya se dijo la ley la emite el poder legislativo y los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo; además de que la ley es de superior jerarquía que los reglamentos los cuales no deben contravenir ni desbordar a la primera. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

Abundando sobre las diferencias que existen entre la ley y el reglamento, Enrique Quiroz Acosta menciona las siguientes:

- a)** En cuanto a su origen, la ley es producto del Poder Legislativo; el reglamento, del Poder Ejecutivo.
- b)** En cuanto a su existencia, la ley existe y tiene plena validez sin necesidad del reglamento, éste requiere, salvo excepciones expresas, de la existencia de la ley.
- c)** En cuanto a su vigencia, la ley es obligatoria mientras no se abroge; el reglamento deja de existir al desaparecer la ley.
- d)** En cuanto a su contenido, la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular; el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.²⁷

²⁷ QUIROZ ACOSTA, Enrique. Op Cit p. 343.

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina precisamente por la doble función que lo caracteriza; por el órgano que lo emite, el reglamento es un acto administrativo, en tanto que tiende a ejecutar la ley, y porque no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por un funcionario electo.

Por otra parte, atendiendo al contenido materia del reglamento, la jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. De esta manera, el reglamento confirma la división de poderes (separación de instituciones que comparten el poder público) no consiste en una separación estricta de funciones.

Por la jerarquía existente en el orden jurídico, los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley. Sin embargo, nuestra Carta Magna establece dos casos en los cuales confiere facultades legislativas al Presidente de la República; en efecto el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que compete a un reglamento la determinación de las infracciones en el orden gubernativo y de policía, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

Asimismo, el artículo 27 párrafo quinto Constitucional, establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, cuando lo considere de interés público; Estos dos casos otorgan facultades al Ejecutivo para expedir los denominados “reglamentos autónomos”, que constituyen una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria; es decir, la necesaria preexistencia de una ley a la cual reglamentar.

Por otra parte, debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en México se

observa un desarrollo de esta forma legislativa, en detrimento de la actividad del Poder Legislativo. El caso de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, antecedente de la ley del mismo nombre de 1958 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ilustra esta tendencia, ya que en su articulado se dieron solamente las atribuciones más genéricas a cada dependencia, mientras que el reglamento de dicha ley detalla las atribuciones correspondientes en la forma en que se ha hecho en las anteriores y posteriores leyes sobre la materia, con la obvia intención de contar con mayor facilidad para su modificación. Lo anterior permite aplicar la tendencia del reglamento como forma legislativa que otorga al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad y control sobre la materia reglamentada y la preferencia a su utilización sobre la ley.

En cuanto a la modificación de los reglamentos, tenemos entonces que se deben seguir los mismos pasos que se manifiestan para el caso de las leyes o decretos. Así entonces, el cambio que se haga a una ley, decreto, o para el caso que nos ocupa a un reglamento, tiene por objeto modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios de sus artículos, con la finalidad de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Así, la modificación a leyes o decretos, se suma al resto de facultades del órgano legislativo, que posee como poder revisor (abrogación, adición, derogación y reforma).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado en el subsecuente precedente lo siguiente:

“REGLAMENTOS. SE EXTINGUEN CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal”.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 102/90. ICI de México, S.A. de C.V. 23 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Séptima Época, Volúmenes 205-216, Sexta Parte, pagina 419. (28)
2

Asimismo, ese Máximo Órgano también ha establecido otras opciones respecto a la modificación de los reglamentos, tal y como se observa en el siguiente criterio:

“REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN. Aun cuando es válido concluir que, por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado de la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; sin embargo, cuando en la nueva ley se establezca que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes "en lo que no se opongan a la nueva ley", tales disposiciones son válidas conforme con el principio que reza que quien puede lo más puede lo menos, ya que si el legislador está facultado para poner en vigencia nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la de los reglamentos”.

Amparo en revisión 380/95. Promotora El Viejo Cuautitlán, S.A. de C.V. 12 de febrero de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y seis. (29)

“La iniciativa de modificación proviene de un amplio razonamiento y estudio, por parte de los órganos del Estado, que se encargan de ejecutar o aplicar una ley, al considerar que una parte de ésta es inadecuada o ha sido rebasada por las circunstancias” (30.)

²⁸ Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, p. 418.

²⁹ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XIX/96, p. 465.

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op Cit. p. 634.

El proceso de modificación de leyes o decretos, sigue los pasos del procedimiento legislativo que de acuerdo con el tratadista mexicano Eduardo García Maynez, consiste en los siguientes pasos:

a) Iniciativa. Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. El artículo 71 de la Constitución General de la República, señala que: El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

b) Discusión. Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Según el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política Federal: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.⁽³¹⁾

⁴⁷ A la Cámara en la cual inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; y la otra, se le da el calificativo de revisora.

c) Aprobación. Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

³¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 43ª ed., México, Edit. Porrúa 1992 p. 54 a 61.

d) **Sanción.** Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto).

e) **Promulgación.** El Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposiciones obligatorias ordenándose se publique.

f) **Publicación.** Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación o Gacetas Oficiales de los Estados. Publicándose en tales diarios las leyes de carácter local y por supuesto también las federales.

g) **Iniciación de la vigencia.** En el Derecho mexicano existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a los dos las enuncia el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Civil Federal. En el primer caso lo encontramos en el artículo 3ro, y dicho precepto establece lo siguiente: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

La lectura del precepto transcrito revela que son dos las situaciones que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un

lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

La ***vacatio legis*** es el término de iniciación de la vigencia de una ley

Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha. El principio sufre una excepción en nuestro sistema, relativamente a los individuos que por su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, dejan de cumplir la ley que ignoraban. En tal hipótesis, pueden los jueces eximirles de las sanciones en que hubieren incurrido o de ser posible, concederles un plazo para que cumplan; pero en ambos casos se exige que el Ministerio Público esté de acuerdo y que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

g) **Sanción.** Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto).“Es la aprobación de la ley por el titular del Poder Ejecutivo” ³²

h) **Promulgación.** El Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposiciones obligatorias ordenándose se publique.

De esta definición se infiere que si existe distinción gramaticalmente entre la publicación y promulgación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado y se les da en el lenguaje corriente, pero en el jurídico tienen dos conceptos diferentes; la Constitución y los Códigos de 70 y 84 emplean indistintamente los dos términos

³² PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Op. Cit. p. 448.

para expresar la misma idea. Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposiciones obligatorias ordenándose se publique; por el segundo, le da a conocer a quienes deben cumplirla, que es el acto de la publicación, para su publicidad y conocimiento de los destinatarios para su cumplimiento.

El primer acto, implica, naturalmente, que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras; Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de esas fases y hay que darles nombre especial; La necesidad anterior no se sentía en el antiguo derecho, cuando un solo órgano de gobierno hacía la ley y la publicaba e impone, actualmente, por las complicaciones producidas por los nuevos sistemas de Derecho Público.

Consecuente con la realidad presente de las cosas, empleare tres diversos términos para referirnos a esos actos; serán los de: **a)** sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; **b)** promulgación, para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida y ordena publicarla, y; **c)** publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto.

Por lo anteriormente expuesto, resulta válido advertir que tomando como referencia el caso de México, que en su artículo 72 inciso de f) de la Constitución Política Federal, dispone que “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Llevar a cabo un proceso de modificación a una ley o decreto, implica obedecer las siguientes bases mínimas: un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones y un cierto consenso y mayoría en las Cámaras.

La modificación a leyes o decretos se ubica generalmente cuando las normas jurídicas están en vigor; puede darse el caso, que se presente una modificación a ley o decreto, aun cuando la proposición o proyecto legislativo, se encuentre en poder del parlamento. Tal es el caso del Congreso mexicano, que en su reglamento interno establece que en la sesión en la que se vote en definitiva una proposición o proyecto de ley, los legisladores podrán presentar por escrito modificaciones o adiciones a los artículos aprobados.

Dispone dicho reglamento el siguiente procedimiento: leída por primera vez una adición o modificación y oídos los fundamentos que exponga su autor, se pregunta al pleno si se admite o no a discusión; de ser admitida, se pasa a la comisión respectiva, en caso contrario, se tiene por rechazada.

Sin embargo, el jurista Miguel Galindo Camacho discrepa de lo que hasta este momento se ha enunciado, en el sentido de que para poder modificar un reglamento se deben seguir las mismas directrices que al efecto se señalan para la creación de la ley, aduciendo que "...el reglamento puede ser modificado en la vía y términos en que fue expedido. Su procedimiento de formación, cambio, reforma o derogación es mucho más sencillo y expedito que el procedimiento para crear, reformar o derogar la ley y hacerla cumplir y ello obedece a la necesidad que existe de que las condiciones cambiantes de la sociedad deben ser tomadas en consideración por el reglamento y puedan ser reguladas por éste sin necesidad de cambiar la ley, ya que teniendo características similares a la misma, es más fácilmente cambiabile." ³³

³³ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op Cit p. 32.

Por su parte, el autor César Carlos Garza García considera que existen límites en la facultad reglamentaria, tales como:

a) **El principio de primacía de la ley.** Que implica que dada la jerarquía superior de la ley al reglamento, aquélla no puede ser modificada por éste.

b) **El principio de autoridad formal de la ley.** Indica que para poder modificar, reformar, derogar o abrogar una ley, deberá seguirse el mismo procedimiento que es el idóneo para su creación.”³⁴

Por lo analizado en el presente inciso, encuentro que el reglamento debe ser expedido por una autoridad competente para ese efecto y sólo esa autoridad puede hacerlo. En nuestro sistema jurídico, la facultad reglamentaria a nivel federal y para el Distrito Federal respecto de las leyes que expida el Congreso de la Unión para esa entidad federativa, está reservada al Ejecutivo Federal, salvo algunos aspectos que ya pertenecen al ámbito de competencia del Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así tenemos que la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Federal establece como facultad exclusiva del Presidente la de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, disposición que según Gabino Fraga comprende “ las facultades de promulgar las leyes, ejecutarlas y proveer a su exacta observancia. En esta última facultad se encuentra la de expedir reglamentos.”³⁵

Por tanto, si los reglamentos tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de las leyes, el Ejecutivo provee las normas reglamentarias con el fin de que la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo. “El sentido gramatical de la palabra

³⁴ GARZA GARCÍA, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Mc Graw Hill 1997 p. 148.

³⁵ FRAGA, Gabino. Ob Cit. p. 110.

‘proveer’ es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes”³⁶. Esto nos lleva a diferenciar la autoridad de ambas normas: la Supremacía de la ley, frente a lo secundario del reglamento, por lo que ante dos normas, una reglamentaria y la otra legal, que regulen de manera diferente la cuestión, se aplicará la norma legal, ya que la reglamentaria no puede derogarla o ir más allá de aquella.

La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación.

Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

La necesaria subordinación del reglamento a la ley respectiva implica también, lógicamente, que si ésta se abroga, deroga o modifica, aquél experimenta los mismos fenómenos.

En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicabilidad, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción.

De la misma manera, si la ley se deroga, el reglamento debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que pormenoricen las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las modificaciones o reformas legales.

³⁶ FRAGA, *Op. Cit.*, p. 111.

3.2. PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS.

Antes de señalar el procedimiento que se utiliza para la modificación de los acuerdos, es menester primeramente indicar que para delimitar la connotación del acuerdo administrativo en el ámbito jurídico, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto:

a) En sentido amplio, el acuerdo administrativo "...es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o una acto de naturaleza reglamentaria" ³⁷

b) En sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto que constituye "...el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior" ³⁸

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que en nuestro Derecho el mencionado "...concepto equivale a determinación, decisión u orden de autoridad, siendo en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocablo decreto ...Entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello se distingue de la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad de índole abstracta, impersonal y general" ³⁹

³⁷ BIELSA, Rafael. *Compendio de Derecho Público*, Buenos Aires, Argentina, Edit. De Palma, 1976, p. 85.

³⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado*, México, Revista de la Administración Pública, Núm. 76, Enero-abril de 1990, p. 16.

³⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, 7ª Edición., Edit. Porrúa 2003, p. 107.

En México, la doctrina alude al acuerdo administrativo en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades.

En este esquema de jerarquías que está sujeto esencialmente a los poderes de mando y decisión, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella y para dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración, o también para que la resolución de los asuntos que les corresponden se lleve a cabo.

El ejercicio de facultades para acordar o expedir asuntos, está reservado a órganos de jerarquía superior, a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir resoluciones e imponer sus propias determinaciones, de suerte que los órganos que le están supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución, en virtud de la distribución de asuntos establecida en el reglamento interior de cada dependencia. Conforme a dicho reglamento, corresponde ejercer los poderes de mando y decisión al titular de cada Secretaría o Jefatura de Departamento Administrativo, que es el órgano de más alto rango, siempre y cuando se trate de asunto señalados expresamente como indelegables.

A este respecto, la autora Olga Hernández Espíndola asevera que "...el quehacer público reclama una expresión de la indispensable sistematización, por lo que el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que cada dependencia formulará, en relación con los asuntos a su cargo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. Lo que, por otra parte, es una forma de colaboración de las dependencias que, a través de sus titulares, le proporcionan al jefe de la

administración pública. Consecuencia de nuestro régimen presidencial de acuerdo con el cual los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos son meros colaboradores del titular del Ejecutivo; de ahí que ejerzan sus funciones por acuerdo de éste”⁴⁰

En la práctica, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a lo que dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional, razón por la cual están muchas veces revestidos de un carácter reglamentario.

De conformidad con otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su numeral 16, que remite a los artículos 14 y 15 de la misma, establece que originalmente es competencia de los titulares de las Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; Sin embargo, podrán en mérito de una mejor organización del trabajo, delegar en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Estos últimos suelen ser generalmente acuerdos delegatorios y su expedición es muy frecuente y necesaria en los intentos de desconcentración administrativas de funciones.

Existen también en la legislación administrativa que atañe a cada dependencia señalados expresamente, los casos en los cuales los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto que requiere ser resuelto en forma definitiva y por su conducto. Este género de acuerdos predominan en la vida cotidiana de la administración pública, y se gestan en la aplicación de la ley.

⁴⁰ HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. I, A-B, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 139.

Asimismo, cuando el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, surge la interrogante en torno a su distinción frente a los decretos presidenciales; Para dar respuesta a ello, es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos. Los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

El procedimiento para modificar un acuerdo es el siguiente:

3.3. ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL PROCURADOR PARA MODIFICAR LOS REGLAMENTOS.

Para comprender la competencia que tiene el Procurador General de Justicia del Distrito Federal es menester remitirnos a la fracción II del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:

I. ...

II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;

III. a IX. ...”.

Este numeral nos remite a la fracción IV del artículo 35 del ordenamiento en cita, que textualmente manifiesta lo siguiente:

“**Artículo 35.-** A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales ...

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. a III. ...

IV. Formular y revisar en su caso los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos de naturaleza similar, con la finalidad de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Jefe de Gobierno;

V. a XXIX. ...”.

De la interpretación de los preceptos anteriormente invocados se infiere que la competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal queda supeditada en materia de reglamentos a la revisión que haga la Consejería Jurídica y Servicios Legales, así como a la respectiva aprobación que sobre éstos realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Cabe mencionar que aún cuando las fracciones II del artículo 16 y IV del numeral 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal no señalan expresamente el término “modificación”, se debe interpretar que al incluir ambos preceptos el vocablo “revisión”, ésta también puede referirse a una modificación o cambio al contenido, para el caso que nos ocupa de un reglamento. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente explicación: El Diccionario de la Real Academia Española define a la palabra revisión señalando que: “Proviene del latín *revisio, onis*. Ver con atención y cuidado. Es someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo” ⁴¹

A su vez, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios considera que una revisión “...es un procedimiento de control para purificar los actos legislativos” ⁴²

Así entonces, para que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal pretenda modificar un reglamento debe concurrir con la Consejería

⁴¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, T. 9, Madrid, España, 22ª ed. Edit. Espasa, 2002, p. 1337.

⁴² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *Op. Cit.*, p. 885.

Jurídica y Servicios Legales, para que posteriormente esta dependencia la someta a la aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que el ámbito de competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal se lo da la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en donde le da atribuciones de poder realizar modificaciones o revisar las normas reguladoras de su dependencia como es la Procuraduría, las cuales se harán llegar a la Consejería Jurídica y de Estudios del Distrito Federal quien podrá revisar los proyectos de ley, acuerdos o reglamentos y posteriormente de su aprobación, pasarlas al jefe de gobierno para su aceptación y publicación.

3.4. ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL PROCURADOR PARA EMITIR Y MODIFICAR ACUERDOS.

En primer término, en lo que respecta al ámbito de competencia que tiene el Procurador General de Justicia del Distrito Federal para emitir acuerdos, tal situación se consagra en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 20. El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría”.

De la transcripción podemos agregar que en “el Derecho Administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito. El fundamento jurídico de los acuerdos consideramos que radica en los principios de coordinación y eficacia administrativa, en los poderes de decisión, mando y revisión, que impone la relación jerárquica administrativa”.⁴³

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. p. 576.

En cuanto a la competencia que tiene el Procurador General de Justicia del Distrito Federal con respecto a la modificación de los acuerdos que emita, también son aplicables para este caso el contenido de las fracciones II del artículo 16 y IV del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que ambas disposiciones no sólo aluden a la manera en cómo se puede modificar un reglamento, sino también a los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos de naturaleza similar.

Por tanto, para el caso de la modificación de los acuerdos, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal deberá poner éstos a consideración de la Consejería Jurídica y Servicios Legales, para que los revise y una vez hecho esto, proceda a remitirlos a la aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal no tiene facultades para emitir acuerdos, y menos modificar una ley Orgánica de la procuraduría a si como su reglamento a la ley orgánica, ya que un acuerdo no puede estar por arriba de la Constitución, de la ley y menos de un reglamento, de allí que solo el procurador podrá expedir acuerdos de conformidad con lo que señala la ley orgánica de la procuraduría conducentes al buen desempeño de las funciones de la procuraduría, una vez que hayan sido revisadas por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, deberán de ponerse a la aprobación del jefe de Gobierno del distrito federal.

CAPÍTULO IV

TEXTO Y ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE MODIFICAN LA LEY ORGÁNICA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA, AMBOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo realizo un análisis crítico de los dos acuerdos emitidos por el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Samuel del Villar, uno emitido en el año de 1999 y otro en 2000; en uno de ellos el número A/003/99 replanteó administrativamente el servicio, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal, en tanto que en el Acuerdo A/004/2000 determino la corrección de deficiencias estructurales, en la organización y funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares directos, así como también el ajuste de dominaciones y adscripciones.

Debo apuntar desde mi óptica lo improcedente que resultó que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal haya emitido tales acuerdos, en razón de no sigue los pasos del proceso legislativo determinado para el Distrito Federal, ya que al expedir el Acuerdo A/003/99 ordena que se deroguen las disposiciones administrativas que se opongan al citado acuerdo, cuando desatiende que se encontraba, como se vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, razón por la cual el acuerdo en comento contraria aún a la fecha el principio de jerarquía normativa que impera en nuestro país., es decir la ley mencionada.

4.1. ACUERDO A/003/99 QUE MODIFICA LEY ORGÁNICA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA AMBOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Acuerdo número A/003/99 por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público, fue publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 21 de julio de 1999 y en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el 22 del mes y año antes referidos.

Ahora bien, la expedición del acuerdo que ocupa nuestra atención en este inciso, se debió básicamente a que se pretendían corregir las deficiencias estructurales de la organización del Ministerio Público y sus auxiliares; Para lograr dicha reestructuración, se requería normar con precisión las bases y especificaciones que deben existir para prestar la atención y el servicio a la población cuando concurren al Ministerio Público en demanda de justicia, normar también los procedimientos y la organización para procurar justicia a efecto de que esto aconteciera en los siguientes aspectos:

- Relacionar equitativamente las cargas de trabajo de las agencias del Ministerio Público con la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para desahogar debidamente dicha carga de trabajo.
- Prestar oportuna y eficientemente los servicios encomendados a las agencias del Ministerio Público
- Tener ubicadas debidamente las unidades de investigación con detenido y emergencia, así como racionalizar su organización, sus atribuciones, sus obligaciones y su desempeño de acuerdo con su función específica de integrar, determinar y consignar a los tribunales las averiguaciones previas dentro del término contenido en el artículo 16 de la Constitución General de la República y atender con rapidez las emergencias en donde sea necesaria la intervención del Ministerio Público y sus auxiliares.
- Tener debidamente establecidas las unidades de investigación sin detenido, racionalizar y responsabilizar su organización, sus atribuciones, sus obligaciones y su desempeño para la recepción de denuncias, querellas de la población en demanda de justicia, así como para la integración y la determinación de las averiguaciones previas correspondientes.
- Se pretendió responsabilizar coordinadamente la organización, las atribuciones, las obligaciones y el desempeño de los agentes del Ministerio

Público, secretarios, policías judiciales y peritos, por el inicio, desarrollo, determinación y en su caso, consignación de la averiguación previa.

- Organizar a las agencias investigadoras centrales del Ministerio Público adscritas a las direcciones generales o fiscalías con competencia especializada por materia, por monto o por importancia territorial o social de los asuntos de su competencia.
- También se pretendió organizar adecuadamente a las agencias en procesos y de revisión del Ministerio Público y relacionar funcionalmente su desempeño con las agencias investigadoras; las Agencias en Procesos son las adscritas a juzgados.
- Asignar el personal y el equipamiento necesario para la atención inmediata y debida a la población asistente a las agencias y la difusión de sus derechos y de las obligaciones y responsabilidades correlativas de los servidores públicos y de los medios para exigir su cumplimiento.
- Establecer las instalaciones y el equipamiento necesarios para la atención debida a la población y para que los servidores públicos integrados en las agencias del Ministerio Público presten sus servicios con la dignidad y eficacia correspondientes a sus responsabilidades.
- Se pretendió precisar las bases de adscripción y supervisión del desempeño de las agencias investigadoras, de procesos y de revisión y administración, de las direcciones generales de Policía Judicial, de Servicios Periciales, de Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de las fiscalías, de la Visitaduría, de la Coordinación de Agentes Auxiliares del Procurador, de la Oficialía Mayor y sus direcciones generales, de la subprocuradurías y del Procurador en el ámbito de sus competencias respectivas.
- Además en virtud de las reformas a los artículos 16 y 19 constitucionales y las efectuadas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, ambas realizadas en el año de 1999, en las cuales se restablecieron la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad como base para la emisión de los autos de formal prisión y

sujeción a proceso y el libramiento de órdenes de aprehensión y comparecencia, restauran al Ministerio Público en su función como parte acusadora en el proceso y exigen la reorganización de sus funciones investigadoras y persecutorias, así como la corresponsabilidad en la aportación de los elementos probatorios ulteriores en el proceso de los agentes del Ministerio Público responsables de la integración de la averiguación previa y los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados responsables por el resultado debido del proceso.

De lo anteriormente expuesto, encuentro que el Acuerdo número A/003/99 determinó lineamientos para reorganizar a las agencias del Ministerio Público conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, profesionalismo, eficacia y eficiencia, que se contienen a su vez, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo que hace a su contenido tenemos que el Acuerdo número A/003/99 se compone de los siguientes capítulos:

En el **Capítulo I**, referente a las Disposiciones Generales, se aluden los siguientes temas.

- El objetivo del Acuerdo en comento es regular la organización, funcionamiento, evaluación y responsabilidad de los agentes del Ministerio Público y sus secretarios, de la Policía Judicial, de Servicios Periciales, Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad y de Oficialía Mayor, para atender debidamente a la ciudadanía en ejercicio de sus atribuciones de investigar y perseguir los delitos, contenidos en el artículo 21 de la Constitución Política Federal; y de conformidad con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, profesionalismo y eficacia consagrados en los numerales 21, 113 y 134 del ordenamiento constitucional anteriormente referido y de las normatividades que de ella emanen.

- Los lineamientos contenidos en el Acuerdo en mención son de orden público y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son responsables de su cumplimiento en el ámbito de sus competencias respectivas.

En el **Capítulo II**, atiende a la temática “De los Derechos de la Población ante el Ministerio Público y de los Servidores Públicos que a la misma se le deben”. En lo que hace a los derechos que tienen las personas (víctimas u ofendidos) que concurren ante una agencia del Ministerio Público, se destacan los siguientes:

- Tanto el titular de la agencia, así como sus auxiliares les deben proporcionar los servicios que tienen encomendados.
- A las víctimas u ofendidos se les debe tratar con atención y respeto, por lo que no resulta permisible la realización de cualquier acto u omisión que origine la suspensión o deficiencia de dicho servicio, abuso o ejercicio indebido de la autoridad.
- El personal adscrito a una agencia del Ministerio Público tiene prohibido solicitar, aceptar o recibir beneficios adicionales a las que el Estado les proporciona por el desempeño de su función.
- Se debe procurar la impartición de la justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto a la denuncia o querrela que se presente, razón por la cual el personal debe practicar todas las diligencias necesarias para poder determinar la averiguación previa.
- El Ministerio Público debe proporcionar asesorías jurídicas a los denunciantes o querellantes.
- También los servidores públicos de las agencias del Ministerio Público deben ofrecer todo tipo de facilidades para que la ciudadanía pueda identificar al o a los probables responsables.

- Los denunciantes tienen derecho a recibir copia simple de su denuncia o querrela ratificada debidamente y copia certificada cumpliéndose lo establecido en el Código Financiero del Distrito Federal.
- También podrán coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación y en el desarrollo del proceso.
- Los denunciantes podrán tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance de la averiguación previa.
- Asimismo, podrán pedir al Ministerio Público que solicite la reparación del daño cuando ésta proceda.
- Podrán recibir auxilio médico y/o psicológico en los casos necesarios.
- Tienen derecho a impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal.
- Pueden levantar queja ante la Contraloría y a denunciar ante la Fiscalía para Servidores Públicos o ante cualquier agente del Ministerio Público por violaciones de los derechos anteriores para su investigación y responsabilización debidas.

Los servidores públicos de las agencias investigadoras del Ministerio Público están obligados a recibir toda denuncia o querrela que presente cualquier persona, a iniciar el procedimiento respectivo y a atender al denunciante o querellante con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud. Asimismo, serán responsables de cumplir con el código de conducta que se encuentra contenido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

Desde una perspectiva de modificación orgánica a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tenemos que el Acuerdo A/003/99 señala el establecimiento de unidades conjuntas de las Fiscalías para Servidores Públicos, de la Contraloría, de Visitaduría y de Inspección Interna, para la Investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos, unidades que estarán adscritas orgánicamente a la Fiscalía para Servidores Públicos.

En el **Capítulo III**, relativo a las agencias del Ministerio Público, incluye los siguientes aspectos:

- La institución del Ministerio Público tiene a su cargo la representación social para investigar los delitos, perseguirlos ante los tribunales y formular las revisiones procedentes, a través de sus agentes que desempeñan sus funciones en las agencias respectivas.
- A través de las agencias, los agentes del Ministerio Público conocerán e investigarán las conductas, acciones u omisiones, que pueden constituir delitos; integrar las averiguaciones previas correspondientes; propondrá el ejercicio o no ejercicio de la acción penal; sustentar el monto de la reparación del daño y adoptara las medidas de ley para su debida solicitud y garantía; resolverá sobre los casos de incompetencia; conciliara para el otorgamiento del perdón, cuando así lo permita la ley; asegurar los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito cuando proceda; facilitara la coadyuvancia de las víctimas y sus apoderados en la investigación; remitirá a la Fiscalía de Menores e incapaces los asuntos de su competencia para su tramitación debida.
- La titularidad de las agencias del Ministerio Público recaerá en un responsable, quien será nombrado por el Procurador de acuerdo con los resultados de los concursos de oposición respectivos y que serán evaluados bajo lineamientos de imparcialidad y de acuerdo con los índices de productividad y probidad en su desempeño.
- Los responsables de las agencias del Ministerio Público serán rotados regularmente en los términos del Acuerdo A/003/99, y para mantener el nivel de responsable de agencia es menester que acredite niveles positivos de productividad y probidad. De igual manera, el demás personal también será reasignado, por lo que no se desempeñarán durante más de tres años consecutivos en la misma agencia y unidad de investigación o de procesos.

En el **Capítulo IV**, referente a las agencias investigadoras del Ministerio Público, se pueden destacar los siguientes temas de su contenido:

- Las agencias del Ministerio Público serán dirigidas por agentes que serán los responsables de las mismas; se organizarán y funcionará para atender a la población a la población y prestar los servicios correlativos al ejercicio de la representación social del Ministerio Público; contarán además con las unidades de investigación que se determine tomando en cuenta la carga de trabajo y los recursos presupuestales disponibles, y contarán con los servicios sustantivos de Ministerio Público, su secretariado y demás auxiliares, de Policía Judicial, de Peritos, de Auxilio a Víctimas y Atención a la Comunidad y los servicios de apoyo de administración, contabilidad, informática y estadística.
- Las agencias investigadoras centrales serán las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público, en las fiscalías centrales, y se desempeñarán de la siguiente manera:
 - a) Recibirán toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito que sea materia de su competencia.
 - b) Integrarán las averiguaciones que inicien y que reciban de otras agencias investigadoras, materia de su competencia;
 - c) Conocerán de los asuntos específicos que les sean atribuidos para su investigación por el Procurador o los subprocuradores de averiguaciones previas.
 - d) Su desempeño será supervisado por la fiscalía a la cual estén adscritos.
 - e) Las fiscalías de averiguaciones previas centrales estarán adscritas a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, salvo en el caso de la Fiscalía para Servidores Públicos, que se adscribirá a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas.
- Las agencias investigadoras desconcentradas son las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público en las fiscalías desconcentradas de la Procuraduría. Estas

agencias recibirán toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito materia de su competencia; integrarán las averiguaciones correspondientes al ámbito de su competencia y remitirán a las instancias competentes aquellas que por territorio, materia o monto deba conocer una agencia investigadora o fiscalía distinta, notificando en el acto al denunciante o querellante, al responsable de agencia y a las agencias y fiscalías competentes; su desempeño será supervisado inmediatamente por el titular de la fiscalía desconcentrada correspondiente; y las fiscalías de investigación desconcentradas se adscribirán a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas.

- Cuando una unidad de investigación tenga conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito de la competencia, por territorio, materia o monto, de una agencia distinta, notificará de inmediato a su superior jerárquico, el cual a su vez, notificará de inmediato a la agencia y fiscalía competentes, recibirá la declaración que desee formular el denunciante o querellante y en su caso, practicará las diligencias iniciales y remitirá la averiguación previa a la agencia desconcentrada o a una de las fiscalías siguientes:
 - a)** A la Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones, los delitos relacionados con la privación ilegal de la libertad, la seguridad de las instituciones y la administración de justicia.
 - b)** A la Fiscalía para Servidores Públicos, los delitos relacionados con su conducta y contra el honor y la responsabilidad profesional.
 - c)** A la Fiscalía para Homicidios, los homicidios dolosos.
 - d)** A la Fiscalía para Robo de Vehículos y Transportes, los delitos correspondientes.
 - e)** A la Fiscalía para Menores y sus agencias, infracciones de menores para la integración de la averiguación y su remisión a las autoridades federales.
 - f)** A la Fiscalía para Delitos Sexuales, los delitos correspondientes.

- g)** A la Fiscalía para Delitos Financieros, los delitos de fraude, abuso de confianza por un monto superior a 15,000 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, contra las Instituciones financieras o cuando haya bases para considerar que se está ante plurisubjetividad activa, pasiva o reiteración de conductas.

En el **Capítulo V**, del Acuerdo multicitado, denominado “De las Agencias de Proceso y de Revisión del Ministerio Público”, establece los siguientes aspectos:

Las agencias de procesos del Ministerio Público prestarán sus servicios como:

- Agencias de procesos en juzgados de paz penales (que son las instancias de organización y funcionamiento del Ministerio Público que tienen a su cargo el desarrollo de las actividades inherentes a la Representación Social a ejercer la acción penal y constituirse en parte en el procedimiento que se sigue en dichos juzgados, por aquellos que sean de la competencia de los mismos).
- Agencias de Procesos en juzgados penales (son las instancias de organización y funcionamiento del Ministerio Público que tienen a su cargo el desarrollo de las actividades inherentes a la Representación Social al ejercer la acción penal y constituirse en parte en los procedimientos ordinarios y sumarios que se sigan ante dichos juzgados).
- Agencias de Procesos en juzgados civiles; y juzgados familiares (éstos últimos funcionarán para prestar los servicios correspondientes al ejercicio de la representación social del Ministerio Público en los juicios relativos a la familia, al estado civil de las personas y sucesiones para la protección de los intereses individuales y sociales en los que el Ministerio Público sea parte, por lo cual interpondrán los recursos legales que procedan y demás atribuciones que el Acuerdo A/003/99 y la ley les confieran).

En el **Capítulo VI**, referente a los criterios y el procedimiento para determinar la averiguación previa regula las siguientes materias:

- La averiguación previa se determinará como ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal o incompetencia.
- Como ejercicio de la acción penal será formulada como pliego de consignación por el agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa, constituyéndose de la siguiente manera: Estará fundada en la referencia a la denominación de los delitos de que se trata, a los artículos correspondientes de las leyes penales aplicables y a las conductas, sean acciones u omisiones, previstas en dichos preceptos; deberá motivarse en relación y descripción de los hechos, materia de la averiguación, precisando las circunstancias de lugar, tiempo y modo de la comisión de los delitos respectivos, en la participación de los probables responsables, en los elementos probatorios que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y en la adecuación de las acciones y omisiones previstas por la ley como delito; relacionará las pruebas que obren en el expediente de la averiguación, y precisará la continuación de la averiguación con el desglose correspondiente y los puntos petitorios conducentes a las determinaciones que del juez se solicitan; la reparación del daño y el destino legal de los objetos relacionados con la averiguación previa.
- El no ejercicio de la acción penal se dará en caso de que se den alguna o algunas de las hipótesis siguientes:
 - a) Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirle a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;
 - b) Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscara que el

denunciante querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no delito.

- c) Cuando en la averiguación previa no sea determinable la identificación del probable responsable, después de haber agotado todas las diligencias necesarias para lograr su identificación.
 - d) Cuando los medios de prueba desahogados en la averiguación sean insuficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y resulte imposible desahogar medios de prueba ulteriores relevantes para el efecto.
 - e) Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria.
 - f) Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, por amnistía, por perdón del ofendido o el legitimado para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria.
 - g) Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento judicial que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado.
- La averiguación previa se determinará como incompetencia, de acuerdo con lo previsto en el Código Procesal y demás disposiciones legales aplicables, en cuyo caso se remitirá a la autoridad competente y se dejará el desglose procedente para investigar los delitos de la competencia del Ministerio Público del Distrito Federal.

En el **Capítulo VII**, intitulado “De los sistemas informáticos y del Libro de Gobierno”, se regulan los siguientes puntos en su contenido:

- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá a su disposición los siguientes sistemas informáticos:

- a) El registro, seguimiento y control de actuaciones del Ministerio Público y sus auxiliares en el procedimiento penal.
 - b) El registro y control de atención a la población.
 - c) El registro, control y seguimiento de mandamientos judiciales.
 - d) El registro de identificación criminal.
 - e) El registro nominal de datos relativos a actividades delictivas.
 - f) El registro cartográfico de actividad criminal.
 - g) El registro de vehículos robados y recuperados.
 - h) El registro de antecedentes significativos del personal de la Procuraduría.
 - i) Los registros de programación, presupuestación, contabilidad y asignación de recursos humanos, materiales y financieros para evaluar y determinar cargas de trabajo e índices de productividad y probidad.
 - j) La estadística sobre la actuación y el desempeño de la Procuraduría y de su personal.
- Las agencias del Ministerio Público y unidades de investigación deberán llevar para su control interno el libro de gobierno en el que anotarán datos como los siguientes: número de averiguación previa; nominación preliminar de los delitos que se persiguen; situación inicial de la averiguación, con o sin detenido; lugar, hora y fecha en que se inicia la averiguación previa; nombre y cargo del remitente; nombre del inculpado o inculpados; nombre del denunciante, querellante y su representante legal o de los tres; lugar de los hechos, diligencias básicas, con precisión de hora y fecha de inicio y terminación; y determinación de la averiguación previa.
 - Las agencias del Ministerio Público contarán con un área de informática y estadística, encargada de los servicios y equipamiento necesarios para administrar el SCAMPA y el sistema de asignación de recursos por cargas de trabajo y los productos que el mismo genere de acuerdo con las especificaciones respectivas que deberán expedir las unidades administrativas competentes de la Procuraduría, de acuerdo con las bases siguientes:

- a) Estará a cargo de un responsable de informática y estadística que responderá por el desempeño y resultado de los servicios ante el agente del Ministerio Público responsable de la agencia y ante la estructura de supervisión conjunta de las direcciones generales de Tecnología y Sistemas Informáticos y de Política y estadística Criminal.
- b) Vigilará el cumplimiento de los programas de mantenimiento y preventivo y correctivo de los equipos de cómputo, radiocomunicación y telefonía.
- c) Vigilará la correcta operación de los equipos de cómputo, radiocomunicación y telefonía de la agencia; proporcionará, con el apoyo de las áreas respectivas, el soporte que se requiera; y apoyará a los usuarios de las redes de cómputo en la solución de los problemas que se presenten en los sistemas informáticos.
- d) Mantendrá actualizada la estadística relevante de la agencia sobre índices delictivos, cargas de trabajo, recursos asignados, índices de productividad y probidad y avances de programas.
- e) Capturará la información relevante sobre la asignación de recursos y el ejercicio presupuestal de la agencia.
- f) Organizará los mecanismos y procedimientos requeridos para recopilar y procesar la información acerca de los asistentes a la agencia, tiempo y naturaleza de las solicitudes formuladas y orientación recibida; sobre el inicio, planeación, desarrollo y determinación de averiguaciones previas; sobre las actividades diarias del personal ministerial, policial, de auxilio a víctimas y atención a la comunidad: y
- g) Gestionará los programas de capacitación necesarios ante el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el **Capítulo VIII**, denominado “De la programación y evaluación del desempeño de las agencias y de su personal”, destacan los siguientes temas:

- Los servidores públicos de cada agencia del Ministerio Público programaran y evaluarán semanal, mensual y anualmente sus actividades para elevar los niveles de eficacia en su desempeño y tendrán la obligación de elevar la eficacia persecutoria de la agencia, razón por la cual investigaran los delitos y determinaran oportunamente las averiguaciones iniciadas con motivo de aquellos que fueron cometidos dentro de su competencia; perseguirán debidamente ante los tribunales a los probables responsables, asegurando el interés social ante los mismos y asegurarán que las diligencias, propuestas, determinaciones o informes, se ajusten a la normatividad aplicable.
- Tales evaluaciones sobre el desempeño de los servidores públicos adscritos a las agencias del Ministerio Público se harán con relación a las cargas de trabajo, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados y con los índices de productividad y probidad necesarios.
- Para determinar la carga de trabajo del personal, unidades y agencias del Ministerio Público e instancias para su supervisión, se atenderá a los criterios siguientes:
 - Para el personal de las áreas investigadoras, la base de la carga de trabajo serán las averiguaciones previas en trámite, que corresponden a las iniciadas, menos las remitidas a otras áreas investigadoras, más las recibidas de otras instancias investigadoras o de procesos, en el periodo correspondiente;
 - Para el personal de las áreas de procesos, la base de la carga de trabajo serán las causas penales tramitadas ante los juzgados que corresponda más los asuntos que se tramiten en segunda instancia;
 - Para el personal de las áreas de revisión, la base de la carga de trabajo serán los asuntos o intervenciones realizadas en el ámbito de su competencia;
 - Y la base para homologar la carga de trabajo entre las áreas de investigación, de procesos y de revisión se fijará por su correspondiente

con la carga de trabajo básica para las unidades de investigación sin detenido en agencia investigadora desconcentrada.

Ahora bien, una vez que he dado a conocer el contenido general del Acuerdo A/003/99 por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público, creo necesario hacer las siguientes observaciones al mismo:

a) Gran parte de su contenido no resulta novedoso, ya que por ejemplo la manera en como deben comportarse los servidores públicos que se encuentren adscritos a cualquier agencia del Ministerio Público del Distrito Federal hacia la ciudadanía que concurra a presentar una denuncia, deben ser bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia; sin embargo toda esta forma de conducta se haya previamente especificada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) La significativa aportación que hace el Acuerdo A/003/99 se basa en el cambio de denominación que se hizo a diversas dependencias internas del Ministerio Público, es decir actualmente gran parte de las instituciones que conforman a las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal se llaman Fiscalías, tales como: la Fiscalía para la Seguridad de las Personas; para Servidores; para Homicidios; para Robo de Vehículo y Transportes; para Menores; para Delitos Sexuales; y la de Delitos Financieros.

c) Sin embargo, el más grave error jurídico que detecte con la elaboración del Acuerdo A/003/99, fue que el entonces procurador capitalino Samuel del Villar Krechtmar omitió de manera deliberada o por desconocimiento, seguir cabalmente los pasos del proceso legislativo conducente en el Distrito Federal, es decir, no resulta legalmente adecuado que expidiera el Acuerdo en cuestión, ya que si bien

tiene las facultades para hacerlo, si analizamos el contenido del artículo vigésimo cuarto, que a la letra señala lo siguiente:

“Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo”.

Asimismo, es necesario tener en cuenta lo que también establece el artículo primero transitorio del Acuerdo cuestionado, que textualmente dice lo siguiente:

“El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación y los servidores públicos responsables de su cumplimiento contarán con 30 días a partir de esa fecha para cumplirlo, término durante el cual se instruirán en sus disposiciones”.

Así entonces, de los preceptos anteriormente transcritos se desprenden que al momento de entrar en vigor el Acuerdo A/003/99 todavía se encontraba vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuya vigencia era desde el año de 1996 y que dentro de su contenido se encuentran aspectos relativos a la estructura orgánica del Ministerio Público, así como a la de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por tanto, resultaba incoherente y contrario a toda lógica jurídica que un acuerdo derogara “...todas las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo”. Debemos tener presente que nuestro sistema jurídico se basa principalmente en una jerarquización de las leyes, razón por la cual una ley (en este caso la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal) está por encima de cualquier acuerdo (caso específico Acuerdo A/003/99), por lo que en ningún momento este último ordenamiento podía derogar las disposiciones de la primera, sobre todo en lo que atañe al cambio de estructura orgánica que se gestó para las agencias del Ministerio Público; la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es una Disposición Administrativa del Distrito Federal emitida por el Congreso de la Unión.

Así entonces, lo legalmente correcto fue que se modificara la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996 (lo que sucedió

posteriormente a la entrada en vigor del Acuerdo A/003/99), así como también el entonces Procurador Samuel del Villar debió esperar a que de dicha modificación a la Ley en cita, se expidiera a su vez su respectivo reglamento, para que de los lineamientos que este estableciera, se pudiera hacer el cambio a la estructura orgánica del Ministerio Público.

4.2. ACUERDO A/004/2000, QUE CORRIGE DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES DIRECTOS EN EL ACUERDO A/0003/99.

El Acuerdo A/004/2000 se publicó en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal 17 de febrero de 2000; La razón de su expedición se debió a que se consideraba necesario corregir deficiencias estructurales, en la organización y funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares directos, así como también a que se hizo necesario el ajuste de denominaciones y adscripciones derivado de la publicación del Reglamento vigente.

Dentro del contenido que tiene el acuerdo en cuestión, se destacan los siguientes temas, a saber:

- El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal corresponde originariamente al Procurador, quien para el mejor desempeño de sus labores, se auxiliará de las unidades administrativas, previstas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Las dependencias que quedan supeditadas al Procurador son:
 - a) La Secretaría Particular.
 - b) La Subprocuraduría de Averiguaciones Previa Centrales.
 - c) La Subprocuraduría de Averiguaciones Previa Desconcentradas.
 - d) La Subprocuraduría de Procesos.
 - e) La Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.

- f) La Suprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
 - g) La Oficialía Mayor.
 - h) La Visitaduría General.
 - i) La Jefatura General de la Policía Judicial.
 - j) El Instituto de Formación Profesional que tendrá autonomía técnica y operativa para cumplir con las determinaciones del Consejo Consultivo y el Comité de Profesionalización de éste.
 - k) La Coordinación General de Servicios Periciales.
 - l) La coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.
 - m) La Dirección General de Política y Estadística Criminal.
 - n) La Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos.
 - o) La Unidad de Comunicación Social.
 - p) El Albergue Temporal.
- Ahora bien, de cada uno de los órganos expuestos en el punto anterior dependerán diversas fiscalías que exponemos en el cuadro sinóptico siguiente:

Dependencias	Fiscalías dependientes
Subprocuraduría de Averiguaciones Previa Centrales	1) Fiscalía para la Seguridad de Personas e Instituciones. 2) Fiscalía para Delitos Financieros. 3) Fiscalía para Delitos Sexuales. 4) Fiscalía para Homicidios. 5) Fiscalía para Asuntos Especiales. 6) Fiscalía para Robo de Vehículos y Transportes, y 7) Fiscalía de la Agencia 50.
Subprocuraduría de Averiguaciones Previa Desconcentradas	1) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Álvaro Obregón. 2) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Azcapotzalco. 3) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Benito Juárez.

	<ol style="list-style-type: none"> 4) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Coyoacán. 5) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Cuajimalpa. 6) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Cuauhtémoc. 7) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Gustavo A. Madero. 8) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Iztacalco. 9) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Iztapalapa. 10) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Magdalena Contreras. 11) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Miguel Hidalgo. 12) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Milpa Alta. 13) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Tláhuac. 14) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Tlalpan. 15) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Venustiano Carranza. 16) Fiscalía Desconcentrada de Investigación Xochimilco. 17) Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas en la Zona Oriente. 18) Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas en la Zona Poniente.
<p>Subprocuraduría de Procesos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Norte. 2) Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Sur. 3) Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Oriente. 4) Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal. 5) Fiscalía de Procesos en lo Civil. 6) Fiscalía de Procesos en lo Familiar. 7) Fiscalía para Mandamientos Judiciales.

<p align="center">Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dirección General de Derechos Humanos. 2) Dirección General Jurídico Consultiva. 3) Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública.
<p align="center">Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dirección General de Atención a Víctimas del Delito. 2) Dirección General de Servicios a la Comunidad.
<p align="center">Oficialía Mayor</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. 2) Dirección General de Recursos Humanos 3) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. 4) Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos. 5) Dirección Ejecutiva de Adquisición de Bienes, Servicios y Contratación de Obra Pública.
<p>Jefatura General de la Policía Judicial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Mayor de la Policía Judicial. • Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales. • Dirección General de investigación Criminal en Fiscalías Desconcentradas. • Dirección Ejecutiva de Administración.
<p>Instituto de Formación Profesional</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Consejo Consultivo. 2) Comité de Profesionalización. 3) Dirección General. 4) Dirección de Formación y Profesionalización del servicio Público de Carrera del Ministerio Público. 5) Dirección de Formación y Profesionalización del Servicio

	<p>Público de Carrera de la Policía Judicial.</p> <p>6) Dirección de Formación y Profesionalización del Servicio de Carrera de Servicios Periciales.</p> <p>7) Dirección de Biblioteca e Investigación.</p> <p>8) Dirección del Centro de Adiestramiento.</p> <p>9) Dirección de Publicaciones que conjuntará todas las áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.</p>
--	--

Una vez que se expuso de manera general el contenido del Acuerdo A/004/2000 expedido el 7 de febrero de 2000 por el entonces Procurador capitalino Samuel del Villar Kretchmar, considero pertinente prestar especial atención al contenido de los párrafos segundo, tercero y cuarto del Considerando del Acuerdo en mención, que a la letra establecen lo siguiente:

“Que para corregir deficiencias estructurales, en la organización y funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares directos, el 27 de octubre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; que el artículo séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala; el Procurador expedirá los lineamientos para adscribir al personal de las unidades administrativas de la dependencia que se vean modificadas respecto a las disposiciones anteriormente vigentes, conforme a la nueva estructura prevista en el presente reglamento”.

De la anterior transcripción, se desprende que con la expedición del Acuerdo A/004/2000 por el cual se establecen los lineamientos para la organización interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el entonces titular de dicha dependencia quiso subsanar el error que tuvo al expedir el Acuerdo A/003/99, ya que tal como se mencionó en el inciso anterior, dicho funcionario expide este último acuerdo, estando todavía vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, así como también su respectivo Reglamento.

Por lo tanto, de la lectura de la transcripción de varios de los párrafos de la parte relativa al Considerando del Acuerdo A/004/2000 se denota la inobservancia que hizo el entonces titular de la Procuraduría en cita al sistema de jerarquización de leyes que existe en nuestro país, ya que al momento de expedir dicho acuerdo, lo debió haber realizado con base en las facultades que al respecto le concedía el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, lo cual subsiste a la fecha.

Sin embargo, hizo todo lo contrario al expedir el Acuerdo A/003/99 por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público, estando vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996 y su respectivo Reglamento, no ajustándose las modificaciones estructurales que hizo de conformidad con lo que manifestaban estos dos últimos ordenamientos.

Por lo que posteriormente, una vez que se modificaron tanto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su correspondiente Reglamento, el Procurador de dicha dependencia intenta justificar los cambios estructurales que hizo a las agencias del Ministerio Público de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999, aún cuando el Acuerdo A/003/99 lo expidió el 25 de junio de ese mismo año y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio del año en cita y en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el 22 del último mes y año referidos.

CONCLUSIONES

Primera. El Distrito Federal es una circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal.

Segunda. En 1996 se realizaron significativas reformas al artículo 122 constitucional, entre las características más representativas destaca aquella que establece que con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión dicta un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se determina de orden público e interés general, y sus disposiciones son la norma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal

Tercera. Dentro de tales reformas, también se consagran aspectos como son los siguientes: la ciudad de México es el Distrito Federal; el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión; es la capital de los Estados Unidos Mexicanos; es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones; las características del patrimonio de la ciudad, y, en consecuencia, del Distrito Federal, estarán determinadas por la ley que expida la Asamblea Legislativa; las características del régimen jurídico de la ciudad y, en consecuencia, del Distrito Federal, estarán determinadas por la ley que expida igualmente la Asamblea Legislativa, etc.

Cuarta. El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de justicia, quien tendrá la atribución de poder expedir los acuerdos, circulares, instructivo, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la dependencia a su cargo.

Quinta. Sin embargo, la competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal queda supeditada en materia de reglamentos a la revisión que haga la Consejería Jurídica y Servicios Legales, así como a la respectiva aprobación que sobre éstos realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sexta. Con el Acuerdo número A/003/99 por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público se pretendían corregir las deficiencias estructurales de la organización del Ministerio Público y sus auxiliares, para lograr dicha reestructuración se requería normar con precisión las bases y especificaciones que deben tener al prestar la atención y el servicio a la población cuando concurre a ellas en demanda de justicia, así como sus procedimientos y su organización para procurarla.

Séptima. La más importante aportación que contiene el Acuerdo A/003/99 es el cambio de denominación que se hizo a diversas dependencias internas del Ministerio Público, es decir actualmente gran parte de las instituciones que conforman a las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal se llaman Fiscalías, tales como: la Fiscalía para la Seguridad de las Personas; para Servidores; para Homicidios; para Robo de Vehículo y Transportes; para Menores; para Delitos Sexuales; y la de Delitos Financieros.

Octava Asimismo, el Acuerdo A/003/99 omitió de manera deliberada o por desconocimiento, seguir cabalmente los pasos del proceso legislativo conducente en el Distrito Federal, es decir no resulta legalmente adecuado que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal expidiera el Acuerdo en cuestión, ya que si bien tiene las facultades para hacerlo, toda vez que al momento de entrar en vigor el Acuerdo referido todavía se encontraba vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuya vigencia era desde el año de 1996, y que dentro de su contenido se encontraban aspectos acordes a la

estructura orgánica del Ministerio Público, así como a la de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por tanto, resultaba incoherente y contrario a toda lógica jurídica que un acuerdo derogara todas las disposiciones administrativas que se opongán al presente Acuerdo”.

Novena. A su vez, el acuerdo A/004/2000 por el cual se establecen los lineamientos para la organización interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el entonces titular de dicha dependencia quiso subsanar el error que tuvo al expedir el Acuerdo A/003/99, lo cual hizo que se denotará la inobservancia que hizo el entonces titular de la Procuraduría en cita al sistema de jerarquización de leyes que existe en nuestro país, ya que al momento de expedir dicho acuerdo, lo debió haber realizado con base en las facultades que al respecto le concedía el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996.

Décima. Una vez que hemos hecho referencias conceptuales, históricas y legales de diversos ordenamientos, los que comúnmente son conocidos por la doctrina como secundarios, tenemos que en ellos opera un factor de constitucionalidad, que significa la supeditación de decretos, acuerdos, circulares, ordenanzas o resoluciones que dictan los organismos administrativos, a las normas de la Constitución de un país en un momento dado, lo cual en la realidad práctica de nuestro país, vemos tanto que ocupan ese nivel de subordinación, además de que son emitidos por las autoridades correspondientes al área administrativa.

Décima primera. Debemos tener muy presente que en nuestro país existe el principio de la jerarquización de las normas. Así entonces, de las afirmaciones anteriores constituyen el supuesto necesario para poder concebir al orden jurídico como un conjunto de normas jerárquicas estructuradas bajo el principio dinámico. Podemos entonces, definir dos clases de normas en el orden dinámico: las normas superiores y las normas inferiores. Las primeras son aquellas que

determinan el proceso de creación de otras normas y determinan su contenido. Las segundas son aquellas que han sido creadas siguiendo el procedimiento establecido en la norma superior y teniendo el contenido determinado por esta norma. La consideración de una pluralidad de normas que guardan entre sí relaciones de superioridad e inferioridad de carácter dinámico produce el concepto de un orden jerárquico de normas. Una determinada norma jurídica puede tener el carácter de norma inferior respecto de otra que es su fundamento de validez y porque conforme a ella fue producida la primera y ser, a su vez, norma superior respecto a otras normas que serán creadas siguiendo el procedimiento establecido en ella y con el contenido que determine.

Décima segunda. De lo vertido a lo largo en esta investigación, principalmente en lo que hace al capítulo cuarto, resulta inverosímil que un funcionario como lo es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que en esencia tiene como función velar por que se cumpla el estado de Derecho, haya sido el primero en violentarlo, es decir, en inobservar lo que previamente contienen las normas, para el caso concreto de que no realizó el procedimiento adecuado para emitir los acuerdos referidos en múltiples ocasiones en esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, **Compendio de Derecho Administrativo, Parte General**, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

BIELSA, Rafael, **Compendio de Derecho Público**, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1976.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, **Régimen Jurídico del Distrito Federal**, Editorial Porrúa, México, 2000.

COLIN SANCHEZ, Guillermo **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979. pag. 86

DE PINA, Rafael **Diccionario de Derecho**. 10ª edición. Editorial Porrúa. México 1981. p. 345.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Elementos de Derecho Administrativo**, Editorial Limusa, 1993.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, **Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso**, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Principios de Derecho Tributario**, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto **Elementos de Derecho Administrativo**, Editorial Limusa, 1993.

FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel, **Derecho Administrativo**, 2 tomos, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

GARZA GARCÍA, César Carlos. **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José **Principios de Derecho Procesal Mexicano**, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1967.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, **Gobierno y Administración del Distrito Federal en México**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada**, 5 tomos, 18ª edición, Universidad Nacional autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004.

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado**, México, Revista de la Administración Pública, Núm. 76, Enero-abril de 1990.

PIÑA PALACIOS, Rafael **Derecho Procesal Penal**, 5ª Edición, Editorial Bota, México, 1948.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, **Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso**, Editorial Porrúa, México, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, **Leyes fundamentales de México 1808-2002**, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Acuerdo A/003/96.

Acuerdo A/003/99.

Acuerdo A/004/2000.

JURISPRUDENCIAS

Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XIX/96, p. 465.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. I, A-B, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 139.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen 1, Tomo I, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, D-E, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, 2 tomos, Editorial Porrúa, México, 2000.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 10 tomos, 22ª edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 2002.