

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 Estado.

El término “Estado” reúne apreciaciones divergentes sobre su génesis y evolución; diversas disciplinas coinciden en que su nacimiento se sitúa en el punto de transición de la comunidad primitiva hacia la comunidad civilizada. Uno de los enfoques con mayor arraigo que distingue este proceso de conversión es el económico, el cual lo asume como custodio de la propiedad privada, signo inherente de la civilización.¹ No obstante, puede estudiarse como teoría, como la reflexión de un proceso, o determinarlo por sus elementos que conforman su organización, según su tiempo y sociedad.

A diferencia de las teorías del nacimiento del Estado, el “Estado Moderno” congrega puntos de vista afines. El pensador alemán Max Weber, lo interpreta así: “(...) definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación servicios, y del monopolio legítimo de la fuerza”,² El escritor político Norberto Bobbio, en tanto, identifica los enfoques históricos que han abordado al Estado, distinguiéndolos entre sociológico y jurídico. Concibe el triunfo de la perspectiva sociológica sobre la jurídica; puesto que, la teoría jurídica clásica reduce al Estado como sólo un ordenamiento jurídico. Hans Kelsen, jurista, el principal tutor de esta idea, argumenta la unilateralidad legal del Estado:

El Estado es orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan acciones del hombre, o la idea los individuos ciñen su comportamiento (...) El doble concepto del Estado es lógicamente imposible, entre otras razones porque no puede haber más de un concepto para un mismo objeto. Sólo hay un concepto jurídico del Estado: El Estado como orden jurídico centralizado.³

¹ En Occidente, sus transiciones -según Michael Foucault- parten del Estado de Justicia surgido en un contexto de territorialidad feudal; después, el Estado Administrativo creado en una territorialidad de índole fronteriza, correspondiente a una sociedad de reglamentos; y finalmente, el Estado de Gobierno, que vuelca su interés hacia la población extendida en un territorio, conjugada con el “saber económico” y sujeta a los mecanismos de seguridad.

² Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p.91.

³ Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estad*, México, UNAM, 1995, p. 225.

Víctor Hugo Carvente Contreras

La parcialidad del concepto no reproduce la complejidad del Estado: refutación que asumió la doctrina sociológica. Esta misma, incorpora la teoría jurídica, y considera que el ordenamiento jurídico sólo es un elemento constitutivo, mas no el Estado en sí. A tal fin, el también jurista George Jellinek, y el sociólogo Max Weber, optan por considerar al Estado de una forma integral, como un ente social, asumiendo que su conformación se debe a diversas causas históricas y objetivas. Bobbio, en referencia al pensamiento de Weber, menciona: “(...) son los grupos políticos que a su vez se vuelven estados (en el sentido de “Estado moderno”) cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio del uso de la fuerza en un determinado territorio”.⁴ Dicha interpretación identifica al Estado como un producto de los grupos que conforman la sociedad; situando a los grupos políticos como intérpretes del mismo. Las teorías sociológicas han desplazado a las teorías reduccionistas-jurídicas.

El concepto que se propone es de corte sociológico. El Dr. José Agustín Basave lo compila así: “La organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un conjunto de funcionarios y definido y garantizado por un orden jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común”.⁵ La definición desglosa sus cuatro elementos constitutivos, determinando a dos como sustantivos.⁶

Los fines primarios del Estado es garantizar la paz y la defensa, se erige con la responsabilidad de hacer prevalecer el orden a través del uso legítimo de la fuerza. Encuentra su justificación porque el individuo cede al Estado la

⁴ Bobbio, Norberto, op.cit., p. 74.

⁵ Basave, Fernández del Valle. *Teoría del Estado Fundamentos de Filosofía Política*. México: Trillas, 2003, pp. 102-103.

⁶ 1) Un grupo social establemente asentado e un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa; institución monárquica (Austria, Hungría y Yugoslavia), grupos nacionales (España y Francia), federaciones económicas o de defensa militar (Alemania y Estados Unidos), etcétera.
2) Un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental (constitución) que contiene el equilibrio y los principios del orden, y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios.
3) Un poder jurídico, autónomo y centralizado y territorialmente determinado. El poder se define como independiente hacia el exterior y como irresistible al interior. Es centralizado porque emana de un sólo centro claramente definido a quien se refiere la unidad jurídica y de donde parte la actuación escalonada de los funcionarios.
4) El orden y el poder que lo garantiza tienden a realizar el bien común público. Si el hombre es un ser esencialmente moral, también tendrá ese carácter las sociedades en las que participa.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

potestad de gobernarlo a fin de garantizar la paz, inclusive con el uso de la fuerza. “Como el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, (...) así como hacer cualquier cosa que considere necesaria, ya sea por anticipado para conservar la paz y la seguridad”. La anterior es una versión en la gama de teorías contractualistas que identifican un pacto suscrito por los hombres y el Estado. Thomas Hobbes, John Locke y Jacques Rousseau, se erigen como máximos exponentes, cada uno con óptica disímil, pero común al fin; el primero lo relata con suma claridad:

Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferís a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denominará ESTADO, en latín CIVETAS. (...) Porque en virtud de esa autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de confinar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero (...).⁷

Sea la explicación simplista o natural para referir a un acuerdo, o la versión para habilitar la dominación, es cierto que prevalece el uso de la fuerza como garante del Estado. Pero ésta se bifurca; Bobi distingue el uso lícito del ilícito, sugiriendo al Estado como el auténtico depositario de este medio:

Se llama fuerza a la violencia, también física, que es usada por quien está autorizado a emplearla gracias a un sistema normativo que distingue con base en reglas eficaces, el uso lícito y el uso ilícito de los que influyen sufrimiento y también, en casos extremos, la muerte: la muerte cuando es producida por un asesinato es un hecho violento, cuando es generado por el verdugo es acto de fuerza.⁸

En otra arista, partiendo de su concepción limitativa, Hans Kelsen imputa el adjetivo “político” al Estado cuando éste tiene el monopolio de la fuerza. Supone un corolario lógico dado por un precepto que alude a otro: Estado-orden coercitivo-derecho.

En el hecho de que es un orden coercitivo. El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo; el uso de la fuerza (...) El Estado

⁷ Hobbes, Thomas. *El Estado: Fragmento de Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE, 1997, p.7.

⁸ Bobbio, Norberto, op.cit., p.115.

Víctor Hugo Carvente Contreras

es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho.⁹

La jerarquía de objetivos del Estado depende según el tipo y las transformaciones de la sociedad que rige, así como del régimen económico correspondiente. El Estado pudiese estudiarse como un proceso histórico que alude a la construcción de ciudadanía. Es decir, comprender al Estado en función de sus residentes y de su grado de pertenencia política y social. Por ejemplo, en el Estado de Gobierno, hay sub-etapas, de las cuales se desprenden varias en función de la población. Tales como la imaginación de derechos, la lucha por su conquista, el reconocimiento estatal, su incorporación en un marco jurídico o en la Constitución de un país. Para después, diseñar las instituciones que hagan posible el desarrollo de esos derechos, garantías y obligaciones de los ciudadanos. Y finalmente, la administración de las Instituciones que permitan el ejercicio de lo consagrado.

Existen fines que ha compartido el Estado a lo largo de su existencia, como es el de preservar la seguridad y justicia de sus circunscritos, y la salvaguarda del territorio que detenta. La retribución de sus potestades para ser gobernado no es lo único, también debe entregar sus contribuciones para formar los recursos públicos. Las atribuciones del Estado son los medios para alcanzar los fines que tiene encomendados; los comunes son:

- a) De mando, de policía o de coacción, para la permanencia y protección del Estado; de la seguridad, salubridad y orden público. Reconocido como “Estado gendarme”.
- b) Potestades para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Capacidad para instituir servicios públicos.
- d) Atribuciones para injerir en diversas esferas de la vida social, ya sea en la economía, cultura y asistencia, según el proceso de evolución de la vida colectiva. Flexibilidad para intervenir en el ámbito que sea necesario.¹⁰

El bien común se manifiesta como ideal, como justificante de su existencia, y como un proceso histórico que identifica a la población con prerrogativas hacia su prosperidad. Como un ser vivo, la permanencia y su reproducción son sus objetivos.

⁹ *Ibíd.*, p. 226.

¹⁰ Apuntes del Dr. Roberto Rives, académico de la FCPyS-UNAM.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

1.2 Gobierno.

Gracias al desglose de la definición de Estado adoptada por este estudio, es sencillo identificar los tres elementos que integran al Estado generalmente aceptados: Pueblo, Territorio y Gobierno.¹¹ De la misma forma que el Estado refiere a una serie de acepciones que son ligadas acorde al campo de estudio que lo aborde; el término “gobierno” tampoco logra constituir un concepto uniforme. Estado y Gobierno suelen tergiversarse en significado; sin embargo, se asume que el segundo se postula como elemento del primero. El Estado se ha presumido como permanente, y el Gobierno como cambiante, con la exclusiva de administrar las Instituciones del primero.

El estudioso del Gobierno, Robert MacIver, define al mismo como: “(...) gobierno político; a esa organización centralizada que mantiene el orden en una comunidad, ya sea esta grande o pequeña”.¹² Según este autor, el gobierno político surge cuando la reglamentación social es tutelada por un organismo emanado de la misma sociedad. El elemento sustantivo del gobierno político es, pues, el orden, el cual es presidido por el Derecho. Argumentando que el orden es una manifestación nata de la sociedad, la misma sociedad tiende a crear mecanismos para regularse. Así, el “orden” una característica inherente de la sociedad; el gobierno como grupo social, también lo es. “El gobierno es un fenómeno que emerge en el interior de la vida social, que es inherente a la naturaleza del orden social”.¹³ El orden prevalece en cualquier estructura social, sea ésta formal o informal. Es el mismo hombre quien sanciona límites a su actuar y a sus relaciones con los demás.

Michel Foucault en su obra *“La Gubernamentalidad”* recopila la definición de Gobierno dada por el humanista, *Guillaume de la Perriere*: “Gobierno es

¹¹ Atinadamente, el Dr. Basave antepone el término de “nación” al de “pueblo”, argumentando que éste último no demarca un sentido de cohesión, y aún más, pareciera denominar a la “masa social” sin distinguirla de elementos característicos sociológicos, circunstancia que el primer término sí clarifica. Sin embargo, se reconoce también que, no siempre la nación constituye un sólo Estado, debido a la multiculturalidad que puede registrarse en un Estado, dando consigo la impresión de la coexistencia de varias naciones en un territorio formalmente delimitado bajo un orden jurídico único. O, como también señala el catedrático: “naciones fragmentadas en diversos Estados”.

El concepto de territorio tiene una relación directa con el concepto de “pueblo” (no estrictamente con el de nación). Esto debido a que, el espacio geográfico adquiere la connotación de territorio, cuando éste es habitado por el hombre, de no serlo así, sólo se asumiría una porción de tierra”. Construyendo aún más el término, el Dr. Basave, asume que el territorio sólo es concebible con la condición de que el pueblo se encuentre bajo un orden jurídico-político.

¹² MacIver, Robert, *Teoría del Gobierno*. Madrid, 1966.

¹³ Ibid.

Victor Hugo Carvente Contreras

la recta disposición de las cosas y de su cuidado para conducir las a un fin conveniente”.¹⁴ Foucault considera que “cosas” refiere tanto al hombre, como a los medios que dispone para lograr fines específicos. Dicho de otro modo, el gobierno actúa sobre la diversa gama de cosas que hay que gobernar, cosas que dispone el hombre. Gobernar no sólo es a los hombres, lo es a las cosas también.¹⁵ Por consiguiente, le incumbe la relación que se rijan entre estos dos porque determina un fin específico.

Por tanto las cosas de las que debe ocuparse el gobierno son los hombres, pero en sus relaciones, ligazones, imbricaciones con esas otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, ciertamente con sus fronteras, sus ciudades, su clima, su seguridad, su fertilidad, son los hombres en sus relaciones con los usos, las costumbres, los modos de hacer o pensar, etc., y finalmente los hombres en sus relaciones también con otras cosas tales como los incidentes o desgracias del tipo de la carestía, la epidemia, la muerte, etc.¹⁶

Gobernar ha modificado su significado en la línea del tiempo. Decir que se gobierna a las personas, sí; pero es incompleto. Se gobierna a las personas y su relación intrínseca con su entorno. Las cosas también determinan a los hombres, porque si la tendencia del hombre es a multiplicarse, las cosas o recursos a reducirse. Es orquestar la armonía entre todos los factores, a favor de lo que los hombres consideran relevante.¹⁷

El bien común según el gobernante también está determinado por lo que entiende que es el bien común para el pueblo.¹⁸ Aunque pareciera que nos encarnamos en un debate sin fin alguno. ¿Qué es el bien común para la autoridad? ¿Qué es el bien común para los gobernados? Analizarlo será infructuoso, pero en ello se fundamentan las políticas e instituciones, el peso de las nociones transforman todo. No analizar lo primario y sí lo terciario nos hunde en mayores problemáticas, al no saber el porqué de nuestra realidad.¹⁹

¹⁴ Foucault, Michel. *Espacios de Poder: La Gubernamentalidad*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta. p.15.

¹⁵ Foucault hace alusión a la metáfora del navío, en la que gobernar un navío, no sólo es gobernar a los marineros; sino también a la nave, se gobierna considerando las adversidades del viento y tempestades, a fin de que el navío llegue al destino. Así, gobernar el navío, significa atender cada elemento que atañe a los marineros con las cosas de la nave, y disponer de éstas de manera inteligente para llegar al muelle.

¹⁶ *Ibid.*, p.16.

¹⁷ Gobernar también tiene fines máximos, para unos la guerra, el expansionismo; para otros, apenas mitigar los problemas sustantivos, como la pobreza. Fines exógenos y endógenos.

¹⁸ También se deduce qué es el bienestar. El bien común es parcial.

¹⁹ El hombre de hoy es resultado de un proceso, o sencillamente las condiciones los instauran como tal, espontáneo al fin, con una historia, no se comprende como un resultado; sino como sí y ya.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Perpetuar el régimen, según el gobernante, es el objetivo, porque es éste mismo el que le cedió el poder, y garantizará su estancia. Es perpetuar la maquinaria dadivosa. El bien común no puede asomarse como único, definitivamente habrá quien no salga favorecido; es asumir el desequilibrio y que no éste raye en márgenes insostenibles.

La ley crea y se recrea para alcanzar ciertos fines. Restringe cuando es necesario, pero se renueva cuando ya no lo es. Permite y delimita. Apoya en la creación de tácticas para gobernar, y genera un ámbito de certidumbre para no dar explicaciones, sólo se acata. No importa si es se califica como retrógrada o progresista, sirve para un fin. Los fines no son perpetuos porque la dinámica del hombre tampoco lo es, es por ello que muchas de las discusiones legislativas se fundamentan en cómo deberíamos de ser, partiendo de cómo somos, y por qué no somos como queremos. La ley cimienta pero no perfecciona.

El fin del gobierno está en las cosas que dirige, en buscar la perfección, en la intensificación de los procesos que dirige, y en los instrumentos de gobierno que en vez de leyes serán tácticas multiformes. En la perspectiva del gobierno, la ley no es ciertamente un instrumento central (...) no es a través de la ley como se pueden alcanzar los fines del gobierno.²⁰

No es el “bien común” el objetivo del gobierno; más bien el objetivo es encontrar un fin adecuado para cada una de las demandas sociales: cada hombre en relación con cada cosa entraña fines distintos. El objetivo del gobierno, podría decirse, es administrar y actuar ante la diversidad de fines que surgen de la población. Así, el Gobierno procura estrategias para accionar; la Ley es un parámetro, pero no dicta la dinámica para gobernar. La esencia consiste en redimensionar las estrategias, asumiendo el cambio de las relaciones del hombre con las cosas.

1.2.1 Tipología de Gobierno.

La sociedad política como organización de la vida colectiva se estandariza como característica permanente; variable es la versión de su existencia por los signos que la describen. En cada período del hombre en la historia del gobierno existen exponentes dedicados a la descripción de su entorno gubernamental, y de otros que recogen esas versiones, las analizan, interpretan y reproducen. El proceso de reflexión supone un estado de incertidumbre por cambiar su

²⁰ Foucault., op.cit., p.18.

Víctor Hugo Carvente Contreras

realidad. Realizar un análisis histórico sobre las apreciaciones de las múltiples reflexiones, historicidad, o de sus exponentes es tema de un compendio interminable.

Analizar cómo se organiza el gobierno, es a partir de categorías basadas según similitudes y diferencias, todas en función del tiempo y de la cultura que las erige. Deducir cuál es la correcta o errónea, es analizar al hombre también por su tiempo y cultura; por tal, siempre habrá argumentos para justificarlas o refutarlas. Por ejemplo, en un criterio simple, Aristóteles basaba la clasificación según quién o quienes ejercían el poder, y de éstos quién lo hacía bien o mal; monarquía *versus* tiranía, aristocracia *versus* oligarquía, democracia *versus* oclocracia. De este diseño siempre habrá bondades o malicias de sus derivaciones, ya sea del monárquico, republicano, democrático, dictatorial, aristocrático, plutocrático; todo sea en función del esquema de valores que dicta el hombre.

Siguiendo a Norberto Bobbio, las formas de gobierno tienen dos aspectos: el descriptivo y el prescriptivo. El primero refiere a una clasificación de la constitución política de cada Estado, tratando de aglutinar todos los elementos que le dotan de personalidad. El aspecto prescriptivo es una fase consecuente para manifestar una preferencia sobre alguna. Este uso axiológico, de la distinción entre lo bueno y malo, no es suficiente, además existe una jerarquización entre las formas del mismo grupo. Una estratificación infinita derivada de un ciclo de comparación; ya que, cómo puede saberse qué es bueno o malo, si no es a través del ejercicio de la comparación que surge de la aspiración a transformarse.

La meditación al ideal recrea escenarios opuestos a la realidad. De este proceso, según Bobbio, se pueden recrear modelos óptimos basados en la idealización histórica, y que de ella emanen facsímiles; o síntesis de diversos modelos basados en un sistema de depuración de vicios y conservador de virtudes, argumentando que los mejores gobiernos suelen ser los mixtos, como constituciones que presentan estas fusiones, porque conjugan una serie de principios detectados a partir de los desperfectos de las formas originales; o la fase elaborada del imaginario que recrea modelos utópicos para conformar modelos que se le aproximen.

En el Renacimiento, el Estado Moderno venido por la pugna entre los mandos civil y religioso, o sea el Príncipe y el Papa; el soberano se adjudica las

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

facultades, ejecutiva, legislativa y judicial, declarando “El Estado soy yo, el poder me viene de Dios”, y devienen en la monarquía absoluta, fundada en el derecho divino. Posteriormente, resultado de las revoluciones francesa y norteamericana, a finales del siglo XVIII, que originan a la Constitución Política de Estados Unidos y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se conforma la organización del Estado basado en la supeditación de todos al Derecho. Estado de Derecho basado en el irrestricto sistema de contrapesos.²¹ Diversos pensadores concibieron la “División de Poderes”, pero es a Montesquieu a través de su obra “Del espíritu de las Leyes” (*De l'esprit des lois*), a quien se le atañe el argumento virtuoso de este balance. Se apunta a esta forma la correcta coordinación y el equilibrio entre órganos de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con el objetivo de evitar el abuso de poder, el balance de los mismos contribuye a la regulación de uno con el otro, mediante la observancia, el control y la supervisión mutua.

En la época contemporánea, la subordinación del Estado al Derecho, el Imperio de la Ley, la oposición al Estado absoluto y totalitario, y el control jurídico del Estado: son máximas que describen al Estado de Derecho. Son cuatro las prerrogativas fundamentales para su existencia: imperio de la ley, división de Poderes; legalidad de la administración; derechos y libertades fundamentales.²²

En lo respectivo al primer elemento, se considera que la Ley como expresión de la voluntad general, debe ser creada por el “órgano popular representativo”, ya sea, asamblea o parlamento. Si la Ley no responde a la voluntad general, y sí a la voluntad individual, no hay condición para su consagración. La importancia de la División de Poderes para constituir al Estado de Derecho radica en la dinámica de contrapesos creada por oposición a la concentración de poder en un sólo órgano. El Poder Legislativo mantiene la primicia del proceso, al generar las leyes; el Ejecutivo y judicial, en la aplicación y observancia de las mismas, respectivamente. La legalidad de la Administración anuncia que la actuación de ésta sea conforme a las delimitaciones que la Ley señala, por consiguiente, hay infracciones a quien sobrepase u omita la Ley. A contrapelo, el sistema administrativo “vicioso” es el que reconoce inmunidad ante la Ley, una desviación y uso arbitrario del poder.

²¹ Basado en las reflexiones del Dr. Roberto Rives.

²² Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad democrática*. Madrid: Taurus. 1985, pp. 31-35.

Victor Hugo Carvente Contreras

En el Estado de Derecho, a diferencia de lo que ocurría en el antiguo régimen absolutista, la actuación de la Administración está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos contencioso-administrativos atribuidos a favor del particular contra posibles infracciones legales de la Administración.²³ La preservación de los Derechos y Libertades fundamentales es, en sí mismo, el objetivo del Estado de Derecho. Las formas de contrapesos y los métodos restrictivos del poder, se orientan al no ejercicio abusivo del mismo. La salvaguarda de los derechos y libertades del hombre es génesis y fin.

Ahora bien, en el Estado contemporáneo se establecieron como predominantes dos formas de gobierno, el presidencial y el parlamentarismo, en función de la preeminencia del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Su distinción ha sido sustentada por diversos autores. Por ejemplo, *Paul Marie Gaudemet* caracteriza al presidencial porque: el presidente concentra las actividades ejecutivas, alzándose como jefe de Estado y de gobierno; los jefes de los departamentos ministeriales dependen exclusivamente de la autoridad presidencial, denominándolos secretarios y no ministros; el principio de separación de Poderes es riguroso; el presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, pero no tiene capacidad para disolverlo.

Mientras que, en el sistema parlamentario: los miembros del gabinete presidencial son, a la vez, miembros del parlamento; el gabinete se integra por dirigentes del partido mayoritario; existen dos figuras, el jefe de Estado y el de gobierno, el primero asume funciones de representación y protocolarias, el segundo de conducción del gobierno y administración; existe una supremacía en el gabinete denominada “primer ministro”; entre el parlamento y el gobierno hay un control mutuo de exigencia.²⁴

1.3 Estado Mexicano.

En el caso de México, en lo que concierne al Poder Ejecutivo, éste se orienta a la función gubernativo-administrativa, gestiona los servicios de carácter público, y se simboliza con el supremo magistrado, el Presidente. La función

²³ *Ibíd.*

²⁴ “El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá –salvo situaciones extraordinarias–, que se disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón”. Véase: Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Primera edición, 2007, p. 41.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

atiende dinámicas cambiantes, por consiguiente es flexible; la rigidez impediría el desahogo oportuno de la demanda social.²⁵ Así pues, el Poder Ejecutivo concentra dos actividades, las de gobierno y las de administración: “Las primeras se refieren a las facultades de dirección política del Estado y de reglamentación, en tanto que las segundas a la aplicación o ejecución de lo ordenado”.²⁶ Se ha identificado a la función administrativa como el gobierno mismo, no obstante, el gobierno es la suma de todos los órganos gubernamentales. El Poder Legislativo, se ilustra con la Asamblea bicameral, radica en la creación, promulgación y publicación de reglas o leyes a favor de la comunidad. “La función legislativa procede por vía de reglas generales preestablecidas, promulgadas y publicadas, para que todos los ciudadanos puedan conocerlas. Trátese de normas generales y permanentes cuyo destinario es la comunidad”.²⁷ En tanto, el Poder Judicial es el encargado de administrar la justicia y dar resolución a conflictos, así como ser garante de la observancia del régimen jurídico.

Concretamente, la Constitución Política Mexicana dispone en su artículo 40 la forma de organización política del Estado Mexicano, la cual se estatuye como “República Representativa, Democrática y Federal”.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Se consagra como una República debido a que la Jefatura del Estado no es vitalicia; al contrario, el titular del Poder Ejecutivo es renovado cada seis años, y su nombramiento está sujeto a un proceso electoral.²⁸ Adquiere la connotación de Representativa porque el poder de gobernar se encomienda a delegados elegidos por medio del voto popular. En lo tocante a Democrática, resulta ambiguo definir que se supone por tal, pero, lo generalmente aceptado es: “la radicación del poder en el pueblo”, así como, el derecho del ciudadano para votar y ser votado, sistema de partidos con diversidad ideológica,

²⁵ Esta flexibilidad se encierra en un marco jurídico que, en cierto momento, podría restarle operatividad, para devolver este margen de acción se han creado “funciones discrecionales”. Véase: Gabino Fraga. Derecho Administrativo, op. cit., p.100.

²⁶ Moreno, Rodríguez Rodrigo. “La Administración Pública Federal en México” Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 50. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=714>

²⁷ Basave, op. cit., p.118.

²⁸ Maquiavelo distingue a la República por ser contraria a la Monarquía: la oposición al poder vitalicio.

pluralidad y tolerancia social, entre otras características y bondades que día a día se le atribuyen.²⁹ En lo tocante a Federal,³⁰ se encarna en la unión de 31 Estados y un Distrito Federal. Confluyen dos órdenes jurídicos supeditados a la Carta Magna: Federal y Estatal. A su vez, la Federación y los Estados poseen ámbitos de competencia. Lo que no está facultado a la Federación, le es concedido a los Estados. Tal y como lo expresa el artículo 124, junto con el 41 constitucional.³¹ La división de Poderes está consagrada por el artículo 49 de la misma: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. El Poder Ejecutivo se encarga de aplicar lo que determinan las leyes, y en función de éstas, gobernar.³²

1.3.1 Presidencialismo.

La naturaleza del Estado Mexicano contemporáneo no puede ser entendida sin el análisis del “Presidencialismo”. Las características nacionales son las fundamentales que encarna el régimen presidencial: el presidente es elegido por el pueblo y no por el Legislativo; cuenta con secretarios, tales son nombrados y removidos por decisión unilateral del Ejecutivo; los secretarios no son responsables ante el Legislativo; el Presidente, y no pueden ser miembros del Congreso; el Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tenga la mayoría del Congreso.³³

²⁹ El artículo tercero, inciso a de la Carta Fundamental, así dispone: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;”

³⁰ El Estado Federal a diferencia del Estado unitario o la Confederación, debe su formación a un proceso de reunión de estados o provincias que ceden una parte de su autonomía para consolidar la unidad federal. Se caracteriza por estatuir una Constitución, órganos centrales y la presencia de gobiernos locales, estos últimos inciden en la voluntad del Estado Federal. Precizando, la Confederación “es una liga permanente de Estados soberanos unidos por un pacto o contrato que tiende a su defensa y beneficio. En rigor, la confederación no es un Estado, sino una asociación internacional de Estados. Cada uno conserva su soberanía, sus leyes, sus tribunales, sus funcionarios propios.” El Estado Unitario, en tanto, se identifica por un sólo centro de poder político, los Poderes gubernamentales irradian en todo el territorio. Esto es, sólo hay un Poder Ejecutivo; Legislativo y Judicial. Entre los casos tradicionales se nota a Gran Bretaña y Japón.

³¹ El artículo 42 y 43 de la Constitución, establecen los elementos que abarcan el territorio nacional, y las entidades que integran la Federación, respectivamente. El artículo 44 atiende al Distrito Federal: sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Tena Ramírez habla sobre el recelo de las palabras en alusión a que “Estados Unidos Mexicanos” tiene meramente una connotación Federal.

³² El Poder Legislativo se fracciona en dos Cámaras: Diputados y Senadores. Son 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional los que conforman la Cámara de diputados, misma que se renueva cada tres años. La Cámara de Senadores se compone por 128 senadores de mayoría relativa que se encargan de representar a los Estados, la Cámara se remozca cada 6 años. El Poder Judicial cuida de la correcta aplicación de las Leyes, y se ocupa de la resolución de conflictos. En México, la iniciativa y formación de Leyes está conferida a: el Presidente de la República; Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y; a las legislaturas de los Estados.

³³ La enunciación está basada en: Carpizo. op.cit., p.13.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

La conformación del Presidencialismo en México se remonta a las discusiones surgidas en el proyecto de Constitución de 1824, en ella se anteponía la prevalencia del Poder Ejecutivo unipersonal ante la posible instauración de un órgano colegiado. El Ejecutivo unipersonal encarnaba la sospecha de instaurar la tiranía; en tanto, el colegiado argumentaba la reunión de “luces”, la afluencia de ideas. Vale la pena evocar una exposición en contra del depositario único, señalada por el entonces diputado Juan Rodríguez:

La libertad pelagra bajo el gobierno de un sólo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de la fuerza armada... Qué mejor estará el Poder Ejecutivo desde un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria.³⁴

Ese cuerpo moral no daba destellos de abolir prácticas exentas de las ambiciones de poder y rivalidades políticas. Por ejemplo, en el caso de la Constitución de 1824, en la que se erigían las figuras de Presidente y Vicepresidente, siendo éste último el acreedor a la segunda cantidad de votos en la elección, era, naturalmente, el adversario del Presidente; esta situación trajo consigo que el Vicepresidente fraguara en contra de su “jefe”. Estaba claro para 1836 que el ejercicio del Ejecutivo estaría frustrado si se consideraba integrar a los elementos de una camarilla opositora. Sin embargo, en 1857 retornaban los vicios que parecían superados. Se estatuye que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia podría suplir al Presidente de la República, en condiciones especiales. Situación que dio origen a rencillas de poder históricas, como la suscitada Juárez *versus* Comonfort.

La Constitución de 1917 consagraba las figuras de Presidente Interino, Presidente Sustituto y Presidente Provisional. Estas representaciones procuraban alejar las disputas de poder que se habían gestado en tiempos anteriores. Aunque, las pretensiones políticas y el fantasma de la reelección cobraban presencia de nuevo. Es con Obregón cuando esta práctica buscaba reavivarse, modificando en 1927 la Constitución, y abriendo la brecha para no reelegirse en el período inmediato, pero sí en póstumos. Su muerte trajo consigo el dominio de otro caudillo que hizo valer su poder a través de los

³⁴ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: Crónicas del acta constitutiva de la Federación. Cámara de Diputados, México, 1974, p. 104. Apud Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La Administración Pública Federal en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p.108.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez; el Maximato de Plutarco Elías Calles. Este período indica la gestación del que habría de ser el Partido semioficial del Estado Mexicano: Partido Nacional Revolucionario, transitando hacia el Partido de la Revolución Mexicana, hasta llegar al Partido Revolucionario Institucional, de nuestros días.

El presidencialismo emanado del partido semioficial de Estado, es el que ocupa de estudio al destacado jurista, Jorge Carpizo, en su obra el “*Presidencialismo Mexicano*”. En tal, se señalan los factores que marcaron el arquetipo del Ejecutivo Mexicano, entre puntos destacables:³⁵

- a) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que con la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tiene son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- b) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.³⁶
- c) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.
- d) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- e) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- f) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.³⁷

Mismo autor menciona que además de las facultades expresas por la Ley Suprema, existen las facultades “metaconstitucionales”, que consisten en manifestaciones implícitas del poder presidencial para injerir en la política nacional. Esto es, preponderancias que no están conferidas por la Constitución, pero existen de facto y son vitales para la dirección de la política interior,

³⁵ Pero cabe decir, que el autor considera éstas condiciones que forjaron el presidencialismo mexicano a lo largo de 70 años. Esto es, bajo el mandato del Partido Revolucionario Institucional. En el año 2000, surge la alternancia partidista, trayendo consigo al Partido Acción Nacional al poder. Entonces, cabría hacer un estudio sobre cómo se trastocó el presidencialismo mexicano, y cuáles fueron las condiciones que siguen prevaleciendo. Pero el elemento psicológico de poder que entraña Presidente, se asegura, sigue prevaleciendo.

³⁶ Véase: Garduño Valero. *El Ejército mexicano, entre la guerra y la política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, pp., 218-228.

³⁷ Carpizo, op. cit., p. 24

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

entre otras que demarcan la supremacía del Ejecutivo dentro del partido.³⁸ En este contexto de potestades metaconstitucionales se erigen estructuras que, a su vez, también tienen funciones que circundan fuera del marco legal. No obstante, centrémonos, por ahora, en las legales. Debido a que nuestro estudio se concentra en un tema inherente a la seguridad y que acomete a las Fuerzas de la Defensa Nacional, es preciso definir un marco relativo a ello.

1.3.1.1 Facultades del Presidente en materia de seguridad y defensa.

En el Estado Mexicano, el Presidente es *Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas*. Pero, se acentúa que: no forma parte de las Fuerzas Armadas, no es militar, no ha tenido formación militar, no se enrola a la milicia, no está sujeto a cortes marciales, no se rige bajo el Derecho Militar, y mucho menos a su disciplina. El Presidente en calidad de civil tiene la potestad de movilizar a las Fuerzas Armadas y, en caso de emergencia, es quien dispone de la información estratégica para resolver con prontitud. Para efectos de este estudio, se analizarán las facultades que otorga la Carta Magna al Presidente en materia de defensa y seguridad.

Suspensión de Garantías, a saber:

La suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que a favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público; ábrase así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin meter violación.³⁹

El Presidente es el único autorizado para solicitar esta prerrogativa, esto con fin de atender alguna situación que requiera atención urgente. Se prescinde de un elemento que resulta adjetivo para la satisfacción de un fin fundamental para el Estado mismo; por ejemplo, la preservación de la seguridad interior. Así versa el artículo constitucional referente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría

³⁸ Las más destacables son la designación del sucesor presidencial, y la nominación-remoción de gobernadores.

³⁹ Tena, op.cit., p.220.

Victor Hugo Carvente Contreras

General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Esta disposición nace formalmente cuando la Constitución de 1857 otorgaba al Presidente la facultad de suspender las garantías constitucionales en situaciones extremas, siempre y cuando el Congreso lo haya autorizado. Tales situaciones pueden ser: invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública, o el motivo impreciso que se somete al criterio del gobernante “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”. El antecedente del precepto se localiza en las Bases Orgánicas de 1843, definiendo un distinto depositario. Carpizo relata:

Como vimos, el antecedente histórico de este sistema se encuentra en las bases orgánicas de 1843, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades en casos de invasión extranjera o sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de 1857 fue más amplio, ya que se refería a suspender las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegurara la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debía ser hecha por el Ejecutivo previa autorización del Congreso.⁴⁰

Categorícamente, el Congreso no puede declarar la suspensión de garantías, no puede actuar unilateralmente, necesita previa solicitud del Presidente para autorizar tal contexto extraordinario.

Declaración de Guerra: El artículo 89 frac. VIII, manifiesta la facultad del Presidente para “Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión”. Esta disposición pareciera duplicarse en órganos facultados; conforme a lo estipulado en la frac. XII del 73 Constitucional, el Congreso posee la prerrogativa. Sin embargo, las partes divergen en cuestión de receptores. La Declaración de Guerra que realiza

⁴⁰ Carpizo, op.cit., p. 363.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

el Congreso se estatuye como Ley, y por consiguiente, sólo tiene validez en el país y está dirigida a los mexicanos; mientras que, la Declaración de Guerra que realiza el Presidente es para hacer saber a los países beligerantes y neutrales la decisión de México. El Presidente como responsable ante el exterior, y el Congreso en lo interior. Tena Ramírez, sintetiza magníficamente: “La declaración de guerra del Congreso es, pues, una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del Presidente, es esa misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras”.⁴¹

Ahora bien, ¿por qué el Presidente es el factor crucial en la Declaración de Guerra? Debido a que la iniciativa sólo puede proceder del Ejecutivo; el Congreso no puede actuar igualmente, sólo puede certificar los términos que otorga el facultado. Al parecer, el Presidente y el Congreso tienen sus restricciones en la materia, pero, según expresa Carpizo, el Presidente puede aumentar su preeminencia en este caso:

¿Qué acontece si el presidente declara la guerra sin el supuesto de la aprobación del Congreso? Desde el punto de vista constitucional la declaración no sería válida, pero desde el marco internacional sí y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de voluntad del Congreso.⁴²

Es la situación anterior donde se deja entrever el “pulso político” del Presidente para actuar ante la emergencia, asumiendo con responsabilidad la encomienda. Siendo el Presidente el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en él recae la dirección de las mismas. En caso de guerra, es el Ejecutivo quien retiene todas las facultades al respecto, el Congreso pasa a segundo término.

Coincidiendo con el jurista de la UNAM, “en caso de guerra, los poderes y responsabilidades del Presidente alcanzan su punto más alto.” Es fundamental, no olvidar que la preeminencia del Presidente se debe a escenarios no típicos, de clara incertidumbre política que ponen en entredicho la supervivencia del mismo Estado. De no ser así, en tiempos de paz, la situación sencillamente retorna hacia el contrapeso legislativo, a favor del respeto de las garantías individuales y la estabilidad nacional. El ineludible vínculo que guarda el

⁴¹ Tena, op.cit., p. 364.

⁴² Carpizo, op.cit., p.122.

Victor Hugo Carvente Contreras

Congreso y el Ejecutivo en la materia nos remite a la precaución para evitar el uso arbitrario de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente.⁴³

Envío de tropas al exterior: El Presidente tiene la facultad para enviar tropas nacionales al extranjero, siempre y cuando, cuente con la ratificación del Senado. A excepción de la declaración de guerra, en la que el Ejecutivo puede prescindir del Congreso según lo demande la situación. El envío de tropas no es una decisión que deba tomarse con premura. Los efectos que puede atraer esta decisión deben ser valorados por ambos poderes, bien señala Carpizo al respecto:

¿Puede el presidente enviar tropas al exterior sin la autorización del congreso? Interpretada correctamente la ley fundamental, no puede, porque entonces estaría efectuando, sin tomar en cuenta al Congreso, una decisión que puede traer consigo la guerra (...)⁴⁴

El envío de tropas no es un movimiento acorde con la plataforma doctrinaria de la política exterior del Estado Mexicano. Aun, cuando su intervención sea con fines de mantenimiento de paz. La decisión desmesurada pone en riesgo a las Fuerzas Armadas, y al Estado Mexicano. Pero, además, caducaría el trayecto histórico de México en relación con temas beligerantes.

Preservación de la seguridad interior: La Ley Fundamental consagra la facultad y obligación del Presidente para garantizar la seguridad interior. Al respecto, así dispone el artículo 89, frac.VI:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁴⁵

Siguiendo las aseveraciones del Gral. Alfonso Corona del Rosal, sustenta que en 1814 se sitúa la reminiscencia histórica sobre el origen del porqué el Presidente es el operador absoluto de las Fuerzas Armadas. De acuerdo al fragmento siguiente se excluye al Congreso para aprestar de las Armas Nacionales:

⁴³ Por lo tanto, para efectos de este estudio, “emergencia” será interpretado como un acto inminente de agresión externa, situación que valga la defensa y el uso de las Fuerzas Armadas.

⁴⁴ Carpizo, op.cit., p.122.

⁴⁵ Cf. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Ese Congreso reunido en Apatzingán dictó una constitución que no entró en vigor en nuestro territorio por las circunstancias bélicas existentes. En ese ordenamiento se dispuso que el gobierno para asegurar la tranquilidad interior y promover la defensa exterior tenía facultades para organizar los ejércitos y milicias nacionales y distribuir y mover la fuerza armada, sin necesidad de avisar al Congreso, a quién daría noticia en tiempo oportuno.⁴⁶

Y agrega que, en 1824 se había estatuido formalmente el poder del Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas:

Años después en 1824 se dictó la Constitución aprobada el 24 de octubre del citado año de 1824; disponía en su Título IV, Sección Cuarta: que el Presidente tenía diversas facultades en relación con las fuerzas armadas y en forma importante en su fracción X a: “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”⁴⁷

A su vez, Jorge Carpizo recapitula, en síntesis, el debate emanado del ilustre constituyente de 1823. Se destaca el recelo hacia el Presidente en la posibilidad de que pudiera emplear a los garantes de la seguridad según su juicio y sin ningún poder que lo impidiera:

Esta facultad se discutió especialmente en el constituyente de 1824; de esa discusión, destaquemos sólo que Rejón propuso que, para el uso de la fuerza armada en lo interior, el Ejecutivo contará con la aprobación del congreso. Portugal apoyó a Rejón, argumentando que si no interviene el congreso, el presidente podría oprimir a los estados cuando quisiese, y si esta facultad la ejerciese a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota.⁴⁸

Más tarde, la Constitución de 1857 reafirmó las intenciones que se habían gestado en la Constitución anterior. Como se puede notar:

Con el triunfo del Plan de Ayutla se pudo dictar otra Constitución, muy importante por el momento y los problemas que tenía nuestra Patria aprobada en el años de 1857, en esa Constitución, en su Sección Segunda facultó al Presidente de la República a disponer de la fuerza permanente de mar y tierra para seguridad

⁴⁶ Corona del Rosal, Alfonso. *La guerra, el imperialismo, el ejército mexicano*. México: Ed. Grijalbo. 1988. p. 246.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Carpizo, op.cit., pp. 126-127.

Victor Hugo Carvente Contreras

interior y defensa exterior de la federación y disponer de la guardia nacional para los mismos objetos.

De acuerdo a las fracciones citadas, desde 1814 hasta la Constitución vigente de 1917, no se esclarece qué encubre la seguridad interior. No hay un manifiesto claro sobre cuáles situaciones deben considerarse excepcionales o ameritan la intervención de la milicia. Prevalece la inexistencia de una definición. La misma Constitución resulta ambigua para fijar los límites de su actuación, o las condiciones que atenten en su contra. En resumidas cuentas, se emplea el término de acuerdo a los “juicios” que la autoridad considera pertinente. En un intento por reducir este concepto, Jorge Carpizo sustenta: “Existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligra, el presidente puede hacer uso de esta facultad”.⁴⁹ El jurista sabe que hay una condición innegable ante la actuación de las Fuerzas Armadas, repara así: “La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos”.⁵⁰ Más adelante se ahondará un poco en ello.

1.3.2 Facultades del Congreso y Senado en materia de seguridad y defensa.

Carpizo, con una anotación histórica, refiere al primer proyecto de Constitución estadounidense la primicia de instituir al Congreso para declarar la guerra. *Madison and Gerry*: se concentrara el poder de declararla en el Congreso, dejándose en manos del Ejecutivo la facultad para poder rechazar los ataques súbitos.⁵¹ La Constitución mexicana, en su artículo 73, frac XII, encomienda al Congreso la facultad de emitirla en función de los datos que le presente el Ejecutivo. O sea, el autorizado es el Congreso, pero el único para presentar la iniciativa es el Presidente.

Es el Congreso la autoridad para “expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra”, y además, la tarea sustantiva en la materia es lo dispuesto en la frac. XIV del 73: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.” De la misma forma, tiene

⁴⁹ Carpizo, op.cit., p.127.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid., p.121.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

la facultad, aunque no la ha ejercido,⁵² para reglamentar lo referente a la Guardia Nacional.⁵³ “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.” Además de las facultades citadas, se erige otra sustantiva de reciente creación, demarcada en la frac. XXIX-M de éste: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.⁵⁴

Las facultades del Senado relativas a la seguridad y defensa se contemplan como actos de refrendo frente a las disposiciones del Presidente. El Jefe de Estado designa tanto al Procurador General de la República, como a los jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El Senado se ocupa de ratificar sus nombramientos, como es señalado en la frac. II del artículo 76 de la Carta Magna. También, en las fracciones III y IV, el Senado se encarga de aprobar al Presidente el manejo de tropas nacionales y de la Guardia Nacional.

1.4 Administración Pública.

La Administración Pública se contiene en el Poder Ejecutivo, pero consigo encarna al Estado. El Catedrático de la Universidad de México, Dr. Omar Guerrero, argumenta:

No hay mejor guía para entender a la administración pública que saber que ella es inherente al Estado (...) Ciertamente no todo Estado es administración pública, pero sí toda administración pública es Estado (...) Se trata, según la ciencia de la

⁵² El artículo 5º de la Ley de Servicio Militar estipula la edad de 45 años para prestar servicio en la Guardia Nacional; mientras que, el artículo 6º reafirma esta condición, en caso de guerra internacional y dependiendo de las condiciones físicas del prestador.

⁵³ Para comprender mejor la naturaleza distinta del Ejército y la Guardia Nacional; se cita la descripción precisa que realiza Tena Ramírez al respecto: “Infiérase de todo lo dicho que el ejército es una institución federal, en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva dos Poderes federales, como son el Legislativo y el Ejecutivo de la Unión, y es una institución permanente y profesional, sometida a una reglamentación rigurosa; mientras que guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y en la cual la Federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar, por medio del Presidente Con aprobación del Senado; no es institución profesional ni tampoco permanente.” Tena, op. cit., p.367.

⁵⁴ En la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de noviembre de 2001, el diputado priísta Omar Fayad Meneses presentó una iniciativa de reforma constitucional, su propósito consistió en que se otorgara al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de seguridad nacional y al titular del Ejecutivo federal para preservarla. Dichos cambios, según su propuesta, serían incorporados en las fracciones XXVIII del artículo 73 y VI del artículo 89 de la ley suprema <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/cl/cl10.htm>

Víctor Hugo Carvente Contreras

administración, de la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas internas del Estado.⁵⁵

El Estado se plasma en un conjunto de Instituciones políticas que se encargan de dar resolución a las diversas demandas que emanan de la sociedad.⁵⁶ Se ha inscrito que su función más importante es la administrativa, expresada en el Poder Ejecutivo. En el Estado de tipo Federal, no sólo existe una administración, sino varias que se descomponen acorde al ámbito de gobierno, entiéndase: Federal, Estatal y Municipal.

Mismo autor señala que, el Estado moderno realiza cinco funciones elementales: Servicio exterior; Defensa de la Soberanía; Hacienda; Justicia; De lo interior.⁵⁷ La primera función incumbe a la personalidad que transmite el Estado frente a otros, apuntase su autonomía y soberanía. La custodia de la defensa exterior y la capacidad para hacer valer la soberanía estatal, defendiéndola ante una violación externa corresponde a las Fuerzas Armadas. El Estado para garantizar su operatividad y asegurar su permanencia necesita allegarse de recursos materiales y financieros, ahí recae la función hacendaria. Debido a que la actividad social del hombre puede devenir en conflicto, el Estado se erige como conciliador y represor del mismo, lo convierte en comisionado de la justicia. Éstas son las cualidades para distinguir y asegurar la permanencia de un Estado como un ente total. La función “De lo interior” pertenece a “ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual”. La administración interna, se alcanza cuando las funciones básicas anteriores están garantizadas, y es posible generar un proyecto de Estado orientado al bienestar social.

El Dr. Guerrero compila las clasificaciones de la administración interna que en su momento expuso el pionero de esta materia, Lorenz Von Stein: administración de la vida económica; administración de la vida social y administración de la vida personal.⁵⁸ Objetivamente, la administración interna, también, reconoce los males inherentes del hombre y la sociedad; dado que

⁵⁵ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p.34.

⁵⁶ En el marco de teoría de sistemas: las demandas suponen “inputs” y las respuestas “outputs”.

⁵⁷ Guerrero, op.cit.

⁵⁸ La primera incluye: ganadería, agricultura, industria, transportes; la segunda toca: la seguridad y prevención sociales, así como el trabajo y la asistencia pública; mientras que, la tercera concierne a la educación, la salubridad, la cultura y la libertad de prensa, entre otras. Guerrero., op.cit., p. 63.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

es imposible anularlos, se opta por administrarlos, y para ello crea instancias para su atención.

Por lo tanto, la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolo sujetos de su actividad. Esto explica por qué, no pudiéndose abolir la criminalidad o la indigencia, el Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos.⁵⁹

En México, la función administrativa se desarrolla en aquiescencia de un orden jurídico, significa que ningún órgano del Estado puede tomar alguna decisión sin que la Ley lo disponga.⁶⁰ El Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria, aunque no se expresa formalmente se admite que existe tal cuando en el 89 constitucional sentencia: “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.⁶¹ La ejecución de Leyes implica la creación de Reglamento. El cual es de mayor flexibilidad porque puede moldearse según los administradores y las circunstancias lo ameriten, a diferencia del proceso de reforma de una Ley que presume la expresión de la voluntad nacional. El reglamento se subordina a la Ley, pero en esencia, las dos fuentes de derecho administrativo obedecen a razones distintas.

Hay dos principios que determinan diferencias entre la Ley y el Reglamento. El primero es que la Ley no puede ser modificada por un reglamento, ya que la primera tiene autoridad sobre la segunda. El segundo es la existencia de materias en las cuales sólo la Ley puede regular, absteniéndose el Reglamento de ello, como el caso de las garantías individuales. La facultad reglamentaria depende de la “espontaneidad del Ejecutivo” y de él depende el momento de su uso. A excepción de que la Ley fije que la ejecución de alguno de sus preceptos deba someterse a reglamentos, y que en la misma Ley se determine que el Ejecutivo deba crear un reglamento general para la misma.⁶²

⁵⁹ Ibid. p.64.

⁶⁰ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 44ª. Ed., Porrúa, México, 2005. p 99.

⁶¹ Así que, se descarta la teoría de que el Poder Legislativo delega esta facultad al Ejecutivo. Históricamente, la Carta Fundamental así lo ha concedido.

⁶² Los reglamentos se expiden de las Leyes ordinarias; no así, en Leyes referentes a derechos fundamentales y libertades públicas. A excepción del artículo 21 constitucional, en el que se prevé la existencia de reglamentos gubernativos y de policía, en relación a las infracciones de éstos.

Víctor Hugo Carvente Contreras

En cuanto a la organización de la Administración Pública Federal, la Carta Suprema en el artículo 90 señala:

(...) será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que abrogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. El propósito de la otrora nueva LOAPF era clarificar las facultades de las diversas entidades administrativas, y consigo, impedir la duplicación de funciones.⁶³ Aunque, la delimitación de funciones no siempre conlleva a la reducción de la Administración Pública, de hecho este nuevo ordenamiento no indujo hacia un esquema de austeridad organizacional.⁶⁴

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública⁶⁵ dispone en su artículo 26, la presencia de 16 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Desaparece la Secretaría de Seguridad Pública y transfiere sus atribuciones a la Secretaría de Gobernación; se elimina la Secretaría de la Función Pública, y se distribuirán sus atribuciones en distintas dependencias hasta que se determine su sucesor; suple la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a la de Reforma Agraria.⁶⁶ La estructura orgánica de cada Secretaría se puede sintetizar en un esquema general, de la siguiente forma;⁶⁷ Secretario; Subsecretarios; Oficial Mayor; Contralor Interno; Coordinadores Generales; Directores Generales; Subdirectores Generales; Directores de

⁶³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª. Ed., Porrúa, México, 2005. p. 185

⁶⁴ Un caso reciente, que se notará más adelante, es el desprendimiento de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, para la conformación de la Secretaría de Seguridad Pública. Esta medida se tradujo en la creación exorbitante de plazas administrativas.

⁶⁵ LOAP, reforma: DOF 02-01-2013.

⁶⁶ Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo.

⁶⁷ LOPGR, artículo 14.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Área; Subdirectores; Jefes de Departamento; Subjefes de Departamento; Jefes de Oficina; Subjefes de Oficina; Jefes de Sección; Jefes de Mesa. Sin ser Secretaría, ésta ordenación es sumamente similar a la que posee la Procuraduría General de la República, tema del siguiente apartado.

1.5 Procuraduría General de la República.

1.5.1 Orígenes.

La denominación “Ministerio Público” nace en el seno de la monarquía francesa del siglo XIV. Originalmente, las figuras Procurador y Abogado del rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe (*pour la défense des intérêts du Prince et de l'État*) pero, al paso del tiempo, se convirtieron en representantes del Estado con propósito de asegurar la sanción del delito en nombre del interés social. La revolución francesa genera que dichas funciones sean ejercidas por dos figuras “comisarios del rey” y “acusadores públicos”. Es hasta el 15 de septiembre de 1880 cuando en la Legislación Mexicana se introduce el término “Ministerio Público” en el Código de Procedimientos Penales, antes de utilizar la expresión francesa se empleaban los vocablos *fiscal* y *promotor fiscal*, que valdrían como su equivalente, considerados como defensores de los intereses patrimoniales del Estado.

Históricamente, tres modelos han tenido influencia en la configuración contemporánea de este órgano estatal: Ministerio Público, patente de Francia; *Attorney General*, propio de Inglaterra, también desarrollado en Estados Unidos; *Prokuratura*, original de los países socialistas. No se hará un recuento sobre el cómo y porqué de su formación. Cada uno nace con singularidades y conforma otras al paso del tiempo. Tienen la característica de estar adscritos al Poder Ejecutivo, a diferencia de la usanza hispánica que situaba a los fiscales y promotores fiscales en el organismo de los tribunales judiciales. En México, el modelo nacional tuvo influencias de los dos primeros. Para distinguir las características de los tipos de “Ministerio” que mediaron en el diseño del nacional, es preciso hacer un bosquejo sobre sus rasgos:

- a) Ministerio Público francés: Una de sus características fundamentales la expresan sus integrantes que fungen como funcionarios administrativos y magistrados judiciales. Después de la revolución francesa, en 1808 y en 1810 se crean el *Código de Instrucción Criminal* y la *Ley de*

Organización Judicial,⁶⁸ respectivamente. Consigo se dispuso que la institución dependiera del Ministerio de Justicia por medio del procurador general ante la Corte de Casación. Esto es, la subordinación del Ministerio Público al Ministerio de Justicia; la dependencia jerárquica al Poder Ejecutivo. Las actividades que realiza el Ministerio Público francés son calificadas como discordantes. Por un lado, es protector de la ley; y por otro, es autoridad administrativa, al ser representante del gobierno. Los integrantes del Ministerio Público están subordinados a las obligaciones que demarque el Ministerio de Justicia. De no obedecer tales, son acreedores a sanciones, aun en su actuar como funcionarios judiciales. Esto llevaría a especular que la sujeción jerárquica denotaría total parcialidad de la Ley. En Francia, sin embargo, el 23 de diciembre de 1958 se dispuso que los integrantes del Ministerio Público cuando intervienen en procesos judiciales no estén sujetos a la jerarquía administrativa.

- b) *Attorney General*: Este esquema surgió en Inglaterra en 1277. Su misión era representar los intereses de la Corona y, a la vez, ser Consejero de gobierno. Nombrado por el rey, se desempeñó como consultor en materia de negocios, asuntos jurídicos y, en menor medida, el ejercicio de la acción penal por delitos tributarios. Se auxiliaba del *Solicitor General*, miembro del gabinete, y por el *Director of Public Prosecutions*, encargado de ejercer la acción penal, auxiliados por abogados nombrados por el ministro de justicia, *Lord Chancellor*. Se exporta este modelo a Estados Unidos. La Ley de Organización Judicial de 1789 disponía, en consonancia con el modelo inglés, que el *Attorney General* fungiera como consejero legal del gobierno federal. Para 1792 se integra al gabinete. La importancia del *Attorney General* creció gradualmente hasta ser la cabeza del Departamento de Justicia, auxiliado por *General Assistants* y *Solicitor General*, éste último en calidad de procurador judicial. Actualmente, el Departamento de Justicia estadounidense es presidido por *the Attorney General*, superior del *Deputy Attorney General* y del *Associate Attorney General*. Este Departamento mantiene una compleja organización,⁶⁹ y entre sus tareas de mayor preeminencia es el asesoramiento jurídico y la representación del gobierno ante los tribunales judiciales. El *Attorney General* es nombrado por el Presidente, autorizado por el Senado, y puede ser

⁶⁸ Registrada el 20 de abril de 1810.

⁶⁹ <http://www.justice.gov/ag/>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

removido por el jefe del Ejecutivo. Características que también prevalecen en México.

Las funciones del Ministerio Público pueden catalogarse como judiciales y administrativas. Las segundas denotan y auspician un mayor vínculo con el Poder Ejecutivo. Las funciones son: consejero jurídico de las autoridades gubernamentales; ocuparse en la defensa de los intereses patrimoniales de la administración; y la defensa de la legalidad.⁷⁰ El destacado jurista Héctor Fix Zamudio, comenta al respecto:

Toda esta categoría de atribuciones, es decir, las de consejero jurídico, las de defensa de los intereses patrimoniales del Estado y aquellos relativos a la tutela de la legalidad, no pueden considerarse como las anteriores, de carácter judicial, sino que por el contrario pueden ubicarse en el amplio campo de las actividades administrativas y, en este sentido, se justifica la vinculación del Ministerio Público con el organismo ejecutivo, ya que sus integrantes deben considerarse incluidos en el cuerpo de funcionarios administrativos.⁷¹

El Dr. Gabino Fraga, consagrado como especialista en Derecho administrativo, elaboró un proyecto de Ley de Secretarías en 1958, en el que las suscribía tareas administrativas de la PGR. Rompía la tradición de Leyes orgánicas que excluían este rubro. Este apartado del documento ayuda a visualizar estas funciones del procurador general:

CAPÍTULO VI. Del Procurador General de la República

Artículo 40°. El Procurador General de República que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; tendrá en el orden administrativo las siguientes funciones:

- I. Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas de carácter administrativo para hacer cesar las violaciones;

⁷⁰ En México, las funciones preeminentes del Ministerio Público son: la investigación de delitos, el ejercicio de la acción penal, y la representación de intereses jurídicos.

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor. *La función constitucional del Ministerio Público*. Publicado en Anuario Jurídico, v/1978, México, UNAM, pp. 145-195.

Víctor Hugo Carvente Contreras

- II. Emitir su consejo jurídico respecto de los asuntos que requieran y que sean de la competencia del Consejo de Ministros o de las Comisiones Intersecretariales;
- III. Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se le solicite su consejo jurídico, por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamentos Administrativos;
- IV. Representar el Gobierno Federal ante los Tribunales en los casos señalados en la Constitución, en la Ley Orgánica respectiva y en la presente Ley;
- V. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad del Ejecutivo para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, así mismo con lo relacionado con la destitución de dichos funcionarios en los términos que establecen las leyes;
- VI. Organizar la defensa y previsión social contra la delincuencia estableciendo tribunales para menores, escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecutando las sanciones, tramitando indultos y conmutación de penas, así como la retención por delitos del orden federal;
- VII. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones;⁷²

En México, como en diversos países de América Latina, prevaleció la “tradición española” de integrar a los *fiscales* en los organismos judiciales, y asignar a los *promotores fiscales* como defensores de la hacienda pública, al tiempo de ser órganos de acusación en el proceso penal. De acuerdo al jurista, esta aseveración se puede constatar en los fundamentos jurídicos históricos:

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, sancionada en Apatzingán, que establecía la existencias de dos fiscales, uno para el ramo civil y otro para el criminal;
- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía la división de Poderes, la Suprema Corte se integraba con

⁷² Fraga, Gabino. *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana (1958)* Revista de Administración Pública, edición especial, INAP, 1982. http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_111_1.pdf

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

once ministros y un fiscal, mismo que tenía la misma “dignidad” de los ministros al ser inamovible;

- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases orgánicas de 1843, también se determinó la existencia de un fiscal. Se recalca que, en todos los ordenamientos referidos no se establecía un organismo unitario y jerárquico.

En los debates del Congreso Constituyente, 1856-1857, no se instauró la figura del Ministerio Público, debido a que no se quiso sustituir el derecho de acusación del ciudadano para que lo ejerciera un acusador público. La propuesta fue entonces que, tanto el ciudadano como el Ministerio Público pudieran ejercer la acusación, y con ello, no dar cabida al monopolio de la acción penal del Ministerio Público. La Constitución de 22 de abril de 1857 estableció un Procurador General de la nación, subalterno del Ejecutivo, “(...) que recibía instrucciones de los ministerios para atender los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versaran sobre ellos, y debía promover todo lo conveniente a la hacienda pública, así como prestar asesoría jurídica”.⁷³

Para 1861, los *promotores fiscales* eran designados libremente por el Ejecutivo, estaban adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, subordinados al procurador y al fiscal de la Suprema Corte. El 29 de julio de 1862 se expide un Reglamento de la Suprema Corte, en el que se aclaran las funciones del procurador general y del fiscal, se formulaba que el primero debía intervenir en:

(...) todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de fraudes contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

El Ministerio Público incorporado al Poder Ejecutivo, sufrió un proceso de institucionalización al fundarse como organismo jerárquico y unitario bajo la dirección del Procurador General de la República. Acontecimientos que fueron plasmados en la reforma del 91 y 96 constitucional de 22 de mayo de 1900, donde, por primera vez, se citaba en la Carta Magna la expresión de Ministerio Público. Se abolió la adscripción del procurador general y del

⁷³ Ibid., p. 54.

Víctor Hugo Carvente Contreras

fiscal, a la Suprema Corte.⁷⁴ El político Lucas Alamán dictaba la reforma al 96, artículo que interesa a este estudio,⁷⁵ para quedar así:

La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo.

La inaugural Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, expedida el 12 de septiembre de 1903 estatuyó al Ministerio Público como *Representante de la sociedad*, con la facultad de intervenir en asuntos de interés público, de los incapacitados y del ejercicio de la acción penal. Se faculta al Presidente para el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público

El 16 de diciembre de 1908 se reglamentaron las funciones de Ministerio Público al expedirse la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal*. Se estableció que el Ministerio Público es la institución con encargo de auxiliar a la administración de justicia, de “procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de circuito.” En el artículo quinto se constituyó que el Procurador y los funcionarios del Ministerio Público, dependían directamente del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Justicia. Esta medida corroboró la influencia del modelo francés al nacional. Alineación del Ministerio Público al Ministerio de Justicia.

Más tarde, el 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presenta al Congreso de Querétaro el proyecto de Constitución con dos modificaciones: se desagrega al Ministerio Público del Juez de Instrucción, otorgándole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos. Sumándosele el mando de la policía judicial, (ya como un cuerpo especial, y no como función dispersa en los distintos funcionarios); y asesor jurídico del Ejecutivo. En este punto, se corrobora la influencia del modelo *Attorney General*, el cual tiene entre sus tareas sustantivas fungir como consultor jurídico.

⁷⁴ En la Constitución de 1917 se siguió conservando en el capítulo del Poder Judicial.

⁷⁵ El artículo 91 señalaba: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en el tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la Ley”.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Aguirre Berlanga, diputado al Congreso Constituyente de Querétaro, dictaba la reforma al 96 constitucional:

Los Magistrados de los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito, serán nombrados por el Presidente de la República, como aprobación del Senado, y funcionarán en la forma establecida por la ley. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurados General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.⁷⁶

José Natividad Macías, también diputado al Congreso Constituyente de Querétaro, consideró que con la propuesta de organización del Ministerio Público se alzaría el respeto a las libertades individuales, porque nadie podría ser detenido sin previa orden de la autoridad judicial, y sólo bajo los términos que el artículo 16 constitucional exponía. Medida contraria a las habituales arbitrariedades de la autoridad. El diputado diferenció a la policía judicial de la policía común, situando a la primera como una policía eminentemente “inquisitoria”.⁷⁷ Así, se integraba al proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista:

Por otra parte, el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.⁷⁸

La propuesta de organización del Ministerio Público (MP), lo facultó especialmente a la “(...) persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes”.⁷⁹ En tanto que, el proyecto de reforma al artículo 102, en el que se concertaba al Procurador como consejero jurídico del Ejecutivo, no fue sujeto de debate, y se añadió a la Constitución.

⁷⁶ Berlanga, Aguirre M. “Reformas a la Constitución” Las enmiendas orgánicas a la Constitución, respecto a la administración de Justicia. Tercera y última parte, conclusiones. México, Enero 16 de 1917. p.169.

⁷⁷ Fix, Zamudio., op.cit., p. 61.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ García Ramírez, Sergio. *El Ministerio Público en la averiguación de los delitos*. Seminario “Justicia y Sociedad”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 7-11-93. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/23.pdf>

Victor Hugo Carvente Contreras

La Constitución de 1917 reconoció el *monopolio de la acción penal* en ejercicio del MP. Los jueces son separados de su antigua facultad de “averiguar los delitos y buscar las pruebas”, consagrándose como un órgano “autónomo e independiente” del Poder Judicial. Pero a decir del jurista Fix Zamudio, los Códigos de Procedimientos Penales le atribuían esta exclusividad desde tiempo atrás, debido a que los agentes de la institución eran los únicos acreditados para iniciar la acusación a través del acto procesal, llamado consignación, inicio del proceso penal.⁸⁰

Aprobadas las propuestas, tiempo después, se expidieron las Leyes reglamentarias del MP en 1919, 1934, 1941 y 1955. En 1974 se cambió su apelativo a *Ley de la Procuraduría General de la República*.⁸¹ Se concuerda que las Leyes orgánicas de la procuraduría se han centrado en lo concerniente a la investigación y persecución de delitos, descuidando su facultad de consejero jurídico del gobierno federal. Resulta que esta figura, adoptada por el Constituyente de Querétaro, se adhirió a imagen del modelo estadounidense *Attorney General*, pero quedó en desuso por el mismo Ejecutivo.⁸²

1.5.2 ¿Órgano independiente?

La función del titular de la Procuraduría General tal consejero jurídico, fue tema del célebre debate suscitado entre el carrancista Luis Cabrera y el entonces procurador general Emilio Portes Gil. Luis Cabrera sostenía que la función del Procurador como consejero jurídico era absolutamente antagónica a la naturaleza de la institución como *Representante social*. Por ello, presentó al Congreso la reforma al 102 constitucional, manifestando que el Jefe del MP debía ser designado por el Congreso de la Unión, y no por el Presidente. Confiéndole las mismas “inmunidades” que gozan los ministros de la Suprema Corte. Sentenciaba en la Carta dirigida a Portes Gil:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte, como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas (...) En nuestro medio, donde la mayor parte

⁸⁰ Fix, Zamudio., op.cit., p. 64.

⁸¹ Promulgada el 30 de diciembre de 1974.

⁸² No obstante, se reconocía la relación intrínseca resguardada por la Ley.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de los actos que motivan la intervención de la Justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel de Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y Representante (...) De esto que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales que sirven solamente para dar forma legal a las arbitrariedades que se piensa comete, no hay más que un paso.⁸³

Divergente, Emilio Portes Gil, mantuvo la idea de que el Ministerio Público debía ser una institución de “buena fe”:

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias salvaguardando al fisco; pero al mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería un grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de leyes.⁸⁴

La anulación del Procurador General de la república como consejero jurídico no era el fin propuesto por Luis Cabrera. Sino que se disociara la figura del procurador general con la del Ministerio Público. Existiendo ambos. El Procurador, dependiente del Poder Ejecutivo, sirviendo como consejero jurídico (a nivel de secretario de estado), representante de la federación en los juicios que fuera parte, y el que presidiera un consejo para la interpretación de leyes para su aplicación. Y por otra parte, el Ministerio Público, independiente, inserto en el organismo del Poder Judicial, con presupuesto incluido en este rubro.

Sin embargo, el proyecto anterior no surtió efectos, y la Procuraduría General de la República se ubicó en la administración pública, y su titular como Con-

⁸³ “La misión constitucional del Procurador General de la República”, Carta del C. Licenciado Luis Cabrera, dirigida al C. Licenciado Emilio Portes Gil, procurador general de la República.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/830/93.pdf>

⁸⁴ Ibid. n.b. La atribución histórica del Ministerio Público de ser fiscal o promotor fiscal, reconocida la función como “(...) la defensa tanto judicial como extrajudicial, de los intereses tributarios del Estado...” se desprendió formalmente del Ministerio Público ante la creación de la Procuraduría Fiscal de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a esta dependencia se le confirió la defensa jurídica de los intereses tributarios de la federación.

Victor Hugo Carvente Contreras

sejero Jurídico. Basta revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, que a letra dice:

Artículo 1º. (...) La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública centralizada. (...)

Artículo 4º. El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal en los términos que determine la Ley.

La segregación del Procurador con el Ministerio Público, no se ha efectuado. No obstante, la disociación del procurador general con la función de consejero jurídico se corrigió hasta el 28 de diciembre de 1994. Tal y como lo aspiró Luis Cabrera. La medida precedente no trajo consigo la independencia del Procurador al Poder Ejecutivo, éste último aun nombra y remueve al primero. La singularidad del Procurador radica en que éste es el único miembro del gabinete presidencial ratificado por el Senado, y aunque fuese rechazado, el Presidente deberá presentar una nueva propuesta.⁸⁵

1.5.3 ¿Forma parte de la Administración Pública?

El 15 de mayo de 1996 se publica la reforma a la LOAPF,⁸⁶ sitúa a la Consejería Jurídica como un órgano integrante de la administración pública centralizada, y se corrobora que la Procuraduría General de la República no forma parte de ese ámbito. La Consejería atiende, en esencia, los asuntos del Poder Ejecutivo, poniendo fin a la dualidad de la Procuraduría como representante social y consejero jurídico.

El jurista, Jorge Fernández Ruiz, dilucida que la PGR sólo es integrante de la administración pública centralizada cuando “(...) para el sólo efecto de que sus servidores públicos queden sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable”.⁸⁷ En contraste, la *Ley Orgánica*

⁸⁵ Siguiendo al Dr. Omar Guerrero, no se reconoce en el plano formal un cuerpo administrativo denominado “gabinete”; pero existe, y se reconocen como “empleados del Presidente”. El gabinete presidencial lo conforman los titulares de las secretarías de Estado y Departamentos administrativos, y claro el procurador general de la República.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 1996. Se reformaron los artículos 4º y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se adicionó el 43 bis.

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública* Ed. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM., México, 2006. p. 297

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de la *Procuraduría General de la República* publicada el 25 de mayo de 2009, señala que la institución se ubica en el “ámbito del Poder Ejecutivo Federal”. El mismo jurista, al respecto señala que: “La anterior circunstancia predica que no todo el ámbito del Poder Ejecutivo es administración pública, toda vez que no comprende áreas, como la Procuraduría General de la República, que no quedan dentro de ella”.⁸⁸

Por su parte, el Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República de 2005,⁸⁹ en el apartado de “Atribuciones”, señala en los artículos: 1, 6, 19, 27, 28, 30 bis y 37 de la LOAPF como su fundamento. Amén de justificarse, se anexa una nota seguida del artículo primero, a sabiendas de que la institución no forma parte de la administración pública: “No obstante que este artículo no refiere de manera precisa a la Procuraduría General de la República, para los efectos de esta Ley se le da el tratamiento equivalente al de Secretaría de Estado”.

Sin embargo, ni la Carta Fundamental, ni la LOAPF, ni la misma LOPGR, así lo dispone.

La pretendida elucidación acerca de su “ubicación” se torna en ambigüedad, ya que la afirmación “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal” no resuelve sobre si la Procuraduría se integra a la Administración Pública Federal. Porque en congruencia con lo estipulado por el artículo 80 constitucional: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Y la aseveración de “ámbito del Poder Ejecutivo” hace presumir que existen satélites alrededor del Presidente, que no se reconocen legalmente, y que no están insertos en la Administración Pública. Basta revisar el 26 constitucional para corroborar su inexistencia.

Como ya se mencionó, para llegar al cargo de Procurador; el candidato propuesto por el Presidente debe ser ratificado por el Senado.⁹⁰ Es en este escenario donde, recientemente, resurgió el debate sobre la independencia total del Procurador ante el Ejecutivo, y el recelado *uso político* de la Procuraduría. Debido a la importancia de las declaraciones, resulta oportuno

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ DOF: 25/abril/2005.

⁹⁰ CPEUM, artículo 102.

Víctor Hugo Carvente Contreras

recordar algunas fracciones del “Dictamen a Discusión para la Designación como Procuradora General de la República a Marisela Morales”.⁹¹

La cuestión fue abierta por el Senador Pablo Gómez:

El artículo 90 de la Constitución dice que la Procuraduría no forma parte de la Administración Pública y todo mundo pregunta, entonces, ¿qué es eso?, ¿qué es eso? Una institución independiente, un órgano del Estado Mexicano que tiene facultades expresas en la Constitución que nadie más tiene, la verdad histórica ha sido otra, no el respeto a la Constitución (...) Uno de los mayores problemas que está de la crisis actual también, es que la justicia no ha estado al servicio de la sociedad, sino al servicio del poder político. Ese es el fenómeno que caracteriza, que ha caracterizado durante décadas a nuestro país.

El Senador Ricardo Monreal Ávila manifestaba su incertidumbre respecto a la subordinación de la Procuraduría al Ejecutivo:

Por vez primera hablo con un funcionario propuesto a invitación de ella, y me asegura que no habrá de judicializar la política ni politizar la justicia. ¿Quién me lo garantiza? Le dije. Si la Procuraduría no tiene autonomía, y basta una orden del Ejecutivo para actuar en contra de políticos o adversarios u opositores.⁹²

1.5.4 La Procuraduría en de las leyes orgánicas de la Administración Pública.

Dado que el Ministerio Público nace formalmente de las modificaciones hechas al 21 y 102 constitucional durante los debates del Constituyente de Querétaro, se analizan las Leyes de organización de la administración pública posteriores a 1917. A partir de la fundación de la Carta Magna de este año, dos ordenamientos jurídicos han investido la estructura orgánica general de la administración pública federal: la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Modelo Carranza” es el nombre que se le asigna a la organización de la administración pública que asentó el Primer Jefe Constitucionalista. El modelo introducía la figura de los Departamentos administrativos que se diferencian por su función técnica ante las funciones sustantivas o políticas

⁹¹ Senado de la República. Diario de los Debates. Legislatura: LXI. Año: II. Diario: 20. Período: Segundo período ordinario. Fecha: Abril 7, 2011.

⁹² *Ibíd.*

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

de las Secretarías de Estado.⁹³ La Secretaría de Justicia, de aquella época, fue degradada a Departamento Judicial, que junto a dos Departamentos y seis Secretarías llevarían los asuntos del orden administrativo, establecido en la Ley de Secretarías de Estado de 14 de abril de 1917.⁹⁴

El Departamento Judicial se denominaba Procuraduría General de la Nación, así lo exponía el artículo 14 de la citada, que a letra dice: *El Departamento Judicial se denominará “Procuraduría General de la Nación”, y el Director será el Procurador General de la República.* Debido a que la Procuraduría se encara como un órgano del Estado, resulta imposible que se enmarque como una Dependencia auxiliar técnica. Tal parece que la designación surge en pretensión de homologar la nomenclatura con el *Department of Justice* estadounidense. Pero imposible de encuadrar con la característica “técnica” que representan con los Departamentos administrativos de México.

Al Departamento Judicial le competía:

Artículo 8º. Corresponden al Departamento Judicial: Perseguir ante los Tribunales Federales a los responsables de delitos o faltas de orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda. –Consultar al Presidente de la República, a las Secretarías y Departamentos en los casos que se sometieren a su estudio.- Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Expropiación por causa de utilidad pública.- Indultos y conmutaciones de penas y por delitos del fuero federal.- Agentes del Ministerio Público y policía judicial de la Federación.- Representar a la Federación ante los tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandado o defendiendo.- Estadística criminal.- Reformas Constitucionales.- Leyes orgánicas federales.- Códigos federales.- Garantías individuales,. Derechos del ciudadano.- Leyes Electorales.

La segunda Ley de Secretarías de Estado, diciembre 31 de 1917,⁹⁵ se agrega una Secretaría y cinco Departamentos; el de Justicia ya no se integraría, ni su sinónimo. Más tarde, la *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, de

⁹³ Sin embargo la Secretaría de Justicia, aún no estaba extinta para cuando se había publicado la Ley de Secretarías de Estado; se extinguiría hasta el 1º de mayo de ese año como lo demarcaba el “Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia.”

⁹⁴ DOF: 14/04/1917.

⁹⁵ DOF: 31/12/1917.

Víctor Hugo Carvente Contreras

1934, la Procuraduría reaparece en el artículo primero.⁹⁶ Estableciéndose como Dependencia del Poder Ejecutivo. No se desprenden las funciones que debiera ejecutar, empero, el artículo 15 dictaba su régimen por medio de la Ley Orgánica de la Institución.⁹⁷

Artículo 15º.- Las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se regirán por sus Leyes Orgánicas, lo mismo que los Gobiernos de los Territorios. Los Gobernadores de estas entidades acordarán con el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Nuevamente, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, no se incluye como Dependencia del Poder Ejecutivo a la Procuraduría General. Suerte persistente en las leyes consecutivas de 1939, 1946 (que ya contó con Reglamento), y 1958.⁹⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 que abrogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, determinó en su precepto inicial a la Procuraduría General de la República como integrante de la administración pública centralizada, asignando como Consejero Jurídico del Gobierno Federal al Procurador General de la República.

La Procuraduría General ha sido identificada formalmente como integrante de la estructura orgánica de la administración pública en tres legislaciones: Ley de Secretarías de Estado del 14 de abril de 1917; Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos del 6 de abril de 1934; y La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.

⁹⁶ DOF: 6/04/1934.

⁹⁷ Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República. DOF: 31/08/ 1934.

⁹⁸ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en su artículo 27 se ratifica la facultad de Refrendo que tienen los Secretarios de Estado ante la expedición de Decretos y demás disposiciones del Presidente en materia de algún negocio administrativo, facultad que los determina como copartícipes de las responsabilidades del Presidente-. En esta disposición se desecha el “error” de la anterior Ley de Secretarías que daba a los Jefes de Departamentos administrativos la facultad de Refrendo, siendo que éstos, como ya se mencionó, no tienen funciones políticas. En la Ley de 1958 se establece que el Consejo de Ministros estaría integrado por los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento y el Procurador General de la República. Horacio Castellanos apuntaba en su análisis de dicha Ley que “probablemente nuestra tradición administrativa y política es la que influye para tomar en cuenta cómo formando parte del Consejo de Ministros a los Jefes de Departamento y al Procurador General de Justicia, órganos los primeros que como se expresó más arriba carecen de funciones políticas, al igual que el segundo, que dentro de sus atribuciones principales, resaltan la de ser “asesor jurídico del Ejecutivo federal, y el órgano lógico de relación entre éste y el Poder Judicial.”

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El Estado como la plataforma en donde el gobierno opera y rediseña constantemente estrategias para atender las demandas sociales. El tejido de la administración pública, no sólo gestiona las relaciones deseables del hombre, también las que considera contrarias a su “correcto” desarrollo. No obstante, su administración no es posible sin la instauración de un marco jurídico que legitime el sentir social y legalice el accionar del Estado en contra de las conductas que considera perniciosas. Por lo anterior, el capítulo que procede, se remite a la descripción y análisis del régimen prohibicionista-punitivo de la droga y la delincuencia organizada. La primera como sustancia prohibida para su consumo; la segunda como detentadora de su comercio.