



725  
ayj  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO:  
UNA ALTERNATIVA CONTRA EL CRIMEN  
ORGANIZADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**HORACIO SEVERIANO TENORIO ITURBE**

MEXICO, D. F.

FEBRERO DE 1997.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Victor Lara Treviño*  
Abogado

Ciudad Universitaria a 28 de Noviembre de 1996.

**SR. LICENCIADO PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA**  
**GENERAL Y JURIDICA.**

Estimado Maestro:

El alumno **HORACIO SEVERIANO TENORIO ITURBE**, ha elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado **"EL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO: UNA ALTERNATIVA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA CIUDAD DE MEXICO"** bajo la asesoría del suscrito.

La monografía en cuestión de la cual me permito acompañar el ejemplar que me entregó el interesado, ha sido revisada en su totalidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que consideré necesarias a efecto de que satisficiera los subtemas del capitulado que le fué autorizado.

Además la Investigación en cuestión se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como sociológica, reuniéndose los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su digna consideración el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga a bien autorizar que dicha monografía se imprima y sea presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, reiterándole mi más alta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI LAZARILLO HABLARA EL ESPIRITU"**

**LIC. VICTOR LARA TREVINO.**  
**PROFESOR DE ASIGNATURA**  
**ADSCRITO A ESTE H. SEMINARIO.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/58/96

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

El pasante de la licenciatura en Derecho TENORIO ITURBE MORACIO SEVERIANO, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registré el tema intitulado:

" EL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO: UNA ALTERNATIVA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA CIUDAD DE MEXICO ", asignándose como asesor de la tesis al LIC. VICTOR LARA TREVIÑO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universidad, D.F., a 01 de diciembre de 1996.

~~LIC. PABLO ROBERTO ALMAYAN ALANIZ~~  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

merg'

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE FACULTAD  
CARRERAS DE DERECHO  
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

No lo olvides:

Libertad y tranquilidad  
son valores esenciales  
para la vida y la razón del hombre  
y estos, solo se logran con el  
honesto trabajo diario.

Siempre lo recordaré  
**DR. MARIO DE LA CUEVA.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1. Bases Jurídicas de la Institución del Ministerio Público</b>	<b>4</b>
1.1. Antecedentes del Ministerio Público en Grecia y Roma	4
1.2. Los orígenes del Ministerio Público en Francia y España	5
1.3. El Ministerio Público en México	8
1.3.1. Los fiscales después de la guerra de Independencia	9
1.3.2. La organización del Ministerio Público entre las Constituciones de 1857 y 1917	12
<b>CAPITULO 2. El Ministerio Público: Origen Constitucional, Características y Funcionamiento</b>	<b>18</b>
2.1. Fundamentación constitucional del Ministerio Público, fuero federal y fuero común	18
2.2. Características esenciales del Ministerio Público	20
2.2.1. Unidad	20
2.2.2. Indivisibilidad	21
2.3.3. Imprescindibilidad	21
2.3. Facultades y funcionamiento del Ministerio Público	24
2.3.1. Facultades Constitucionales	24
2.3.2. Facultades Jurídico-procesales	27
2.3.3. Facultades Administrativas	32
<b>CAPITULO 3. Factores que propiciaron el surgimiento del Ministerio Público Especializado</b>	<b>33</b>
3.1. Panorama general de la situación socioeconómica de México (1988-1995)	33
3.1.1. La situación económica del país	33
3.1.1.1. Sector Público	34

3.1.1.2. Sector Privado	35
3.1.1.3. Los programas económicos	37
3.1.1.4. Apertura económica y fuga de capitales	38
3.1.1.5. Deuda externa	41
3.1.2. La problemática social	43
3.1.2.1. Analfabetismo	44
3.1.2.2. Marginación Social	45
3.1.2.3. Desempleo	47
3.1.2.4. Sobrepoblación	52
3.1.2.5. Desintegración Familiar	56
3.2. Impacto de los problemas socioeconómicos en los índices delictivos	59
<b>CAPÍTULO 4 Funcionamiento y Consolidación del Ministerio Público Especializado</b>	<b>63</b>
4.1. Objetivos institucionales del Ministerio Público Especializado	66
4.2. Profesionalización del Ministerio Público Especializado	69
4.3. Estructura y Evaluación de las Áreas del Ministerio Público Especializado	74
4.4. Consolidación del Ministerio Público Especializado	86
<b>CAPÍTULO 5. Conclusiones</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografía</b>	

## **INTRODUCCIÓN :**

La figura del Ministerio Público en nuestro país es una institución, dependiente del poder ejecutivo, que tiene como función fundamental, por mandato constitucional, la persecución de los delitos. El Ministerio Público es, por consiguiente, una institución dependiente del Estado, y por lo mismo su actuación tiende a velar por sus intereses y los de la sociedad.

De esta manera, el Ministerio Público ejerce el monopolio de la acción penal, ya que a él, y solo a él, le corresponde la persecución de los delitos y acusar a los infractores de la Ley, poniéndolos a disposición del juez quien es el que ejerce la facultad de decidir si, por medio de las pruebas presentadas por el Ministerio Público, el inculcado es culpable o no del delito que se le imputa.

Por tener la responsabilidad de perseguir el delito, el Ministerio Público es el verdadero animador de todo el proceso penal en su fase instructora, ya que es el órgano oficial de acusación que trata de agotar todas las pruebas que determinen la culpabilidad o la inocencia del procesado.

Sin embargo, en esta función fundamental que tiene el Ministerio Público, la misma Constitución lo limita en su ejercicio, por ejemplo al hacerlo depender de la autoridad judicial en la solicitud de la orden de aprehensión y la orden de cateo. Asimismo, en la práctica de nuestro medio, el Juez frecuentemente se allega con sólo el pedimento inicial, todas las pruebas que tienden a la demostración de la responsabilidad o no responsabilidad del procesado, permaneciendo el agente del Ministerio Público como un espectador impasible. Abandonando, por inercia, la función que le corresponde, y dejando que el Juez exclusivamente instruya casi de oficio el proceso, aportando las pruebas necesarias, dentro de la facultad que tiene de cerciorarse de la verdad jurídica del proceso iniciado.

La idea de que la persecución del delito incumba al Ministerio Público, pero el empleo de los medios de coerción quedara en manos del poder judicial, resulta incompatible, ya que limita al Ministerio Público para cumplir cabalmente la función específica que le confiere el artículo 21 Constitucional.

Es importante darse cuenta que frente al crimen organizado, no puede haber dilaciones o pérdidas de tiempo consiguiendo legalistas y tardadas autorizaciones judiciales, cuando lo que se requiere es de acciones y procedimientos expeditos.

En este sentido, consideramos que un paso importante en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia en general, ha sido el surgimiento del Ministerio Público Especializado, figura jurídica que fue creada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para hacer frente a los alarmantes índices de criminalidad. Ya que gracias a la alta profesionalización de sus miembros, tanto agentes del Ministerio Público como Policía Judicial, contribuye a una mejor y más eficiente tarea de perseguir el delito.

En esta tesis lo que nos proponemos es demostrar como el Ministerio Público Especializado surge en respuesta a las constantes demandas ciudadanas de enfrentar el problema de la inseguridad pública. En este sentido, planteamos que fueron fundamentalmente factores socioeconómicos los que dispararon los índices delictivos, obligando a las autoridades responsables de la seguridad pública a crear nuevas instancias para hacer frente a una delincuencia cada vez mejor organizada.

De esta manera, en el primer capítulo se analiza cuáles son las bases jurídicas de las que parte la figura del Ministerio Público. Se hace un breve repaso de sus antecedentes remotos en Grecia y Roma, así como sus orígenes en Francia y España, para concluir con un breve estudio de su desarrollo histórico en nuestro país, hasta la constitución de 1917.

En el segundo capítulo nos abocamos al análisis del origen constitucional del Ministerio Público, sus características principales y su funcionamiento institucional. Se pretende, principalmente, dar una visión de conjunto del marco jurídico en el cual actúa el Ministerio Público.

El tercer capítulo tiene como propósito fundamental la de sustentar nuestro planteamiento principal en el sentido de que fueron los factores socioeconómicos los que determinaron el surgimiento del Ministerio Público Especializado. Por tal razón, haremos un breve recorrido por los principales

problemas sociales y económicos que vivió nuestro país, haciendo especial referencia al fracaso social que ha mostrado el modelo económico neoliberal.

Finalmente, en el cuarto capítulo nos ocuparemos del análisis y funcionamiento del Ministerio Público Especializado, cuáles son sus objetivos institucionales, como se da la profesionalización de sus miembros, cuál es su estructura y cómo se ha venido consolidando esta figura jurídica en sus primeros años de existencia. Asimismo y como resultado de las invaluable experiencias adquiridas como asesor de este proyecto y primer Coordinador Administrativo del Ministerio Público Especializado enunciaré cual es su operación y los beneficios que representa, principalmente para la sociedad capitalina así como para la institución que le dió vida, trascendencia y significado.

**CAPITULO 1 BASES JURÍDICAS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**1.1. Antecedentes del Ministerio Público en Grecia y Roma.**

Como antecedentes en Grecia podemos citar que existía la práctica de llevar un ciudadano la voz de la acusación ante el tribunal de los "Eliastas" y en el derecho Ático, específicamente, el ofendido es quién ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa, pues regía el principio de la Acusación privada. Posteriormente se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano como Representante de la Colectividad. Asimismo, existía un arconte que intervenía en asuntos en que los particulares, por alguna razón, no realizaban la actividad persecutoria, siendo de advertir que la situación del arconte o más bien dicho la actuación del arconte era meramente supletoria, pues la acción procesal penal estaba en manos de los particulares. (1)

Por su parte, en el antiguo derecho romano, todo ciudadano estaba facultado para promover la acción de la justicia. Posteriormente se adoptó la Acusación Popular, por hombres insignes como Catón y Cicerón, quienes tuvieron el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos y a quienes se llamó "*Curiosi, Stationari o Irenarcae*" y quienes estaban encargados de la persecución de los delitos en los tribunales. Hay que hacer notar que estos funcionarios únicamente desempeñaban actividades de policía judicial, esto es, solamente se encargaban de llevar ante un juez a los responsables de un hecho antisocial, siendo éste el encargado de investigar los delitos y aplicarles las sanciones correspondientes, lo que ponía al juez en calidad de acusador y juzgador con la imposibilidad de dar un enfoque imparcial a las dos posturas ejercitadas. Asimismo, en los casos más graves, el Emperador o el Senado designaban algún acusador especial.

(1) Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, Décima edición, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 68

## 1.2. Los orígenes del Ministerio Público en Francia y España

Se dice que la Institución del Ministerio Público es de origen francés y se fundamenta la afirmación en la ordenanza del 23 de marzo de 1302, en la que se instituyeron las atribuciones del antiguo Procurador y Abogado del Rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la corona, ya que con anterioridad únicamente actuaba en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca.

Asimismo, se deben de tomar en cuenta las Ordenanzas Reales de 1522, 1523 y 1586 en donde se empieza a regular la actividad de los entonces llamados "*Procureurs du Roi*", institución para la defensa del interés del príncipe y del Estado", esto es, procuradores del rey encargados de la defensa de éste y del Estado. El Procurador del Rey actuaba en representación de los intereses del monarca como rector de bienes y vidas de sus gobernados, de esta manera se puede hablar de representante del Estado, ya que éste tenía una legitimación en la monarquía. Sin embargo, no es sino hasta el reinado de Felipe "El Hermoso" que toma cohesión definitiva la institución.

Debido a que en esa época la acusación por parte del ofendido o de sus familiares decayó en forma notable, surgió un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio margen al establecimiento del Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo su función principal la de perseguir los delitos, haciendo efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena.

Posteriormente, cuando el procedimiento de oficio estaba a punto de alcanzar institucionalidad, surgió una reacción en su contra aunque con resultados poco favorables.

Más tarde, a mediados del siglo XIV, el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal. No obstante, sus funciones se precisan en forma más clara durante la época napoleónica. El 20 de abril de 1810 el Ministerio Público se estructura bajo la organización del poder

ejecutivo, esto es, se llega a la conclusión de que su dependencia es total al Poder Ejecutivo por considerársele representante directo de la sociedad en la persecución de los delitos. Ello también en virtud del nuevo orden del Estado bajo la independencia de poderes.

A partir de ese momento, comienza a funcionar como parte integrante de la magistratura, dividiéndosele para el ejercicio de sus funciones en secciones llamadas "Paquets", cada una de las cuales forma parte de un tribunal francés.

Los "Parquets" tenían un Procurador y varios auxiliares sustitutos en los tribunales de justicia o sustitutos generales o abogados generales en los tribunales de apelación. <sup>(2)</sup>

Como se ha podido ver, puede con seguridad afirmarse que fue Francia el país que crea la institución del Ministerio Público, dándole estructura orgánica suficiente para perseguir los intereses generales del Estado. Posteriormente esta institución fue adoptada por el resto de Europa, así como por el Nuevo Mundo.

En España, por su parte, existieron los Promotores o Procuradores Fiscales, a los cuales se refieren las Leyes de Recopilación expedidas por Felipe II en 1565, no debiendo olvidarse que ya desde antes existían estos funcionarios, con la característica de que sus actividades no se hallaban reglamentadas. <sup>(3)</sup> Estos Promotores Fiscales eran los encargados de ejercer la acción penal cuando ésta no la ejercitaba un particular, de lo cual se infiere que la acción penal podía ser ejercitada por el particular directamente ofendido o por los procuradores fiscales que tenían funciones de investigación y ejercicio de la acción penal. Posteriormente, las ordenanzas reales de Castilla dispusieron que existieran en la corte dos procuradores fiscales promotores para acusar o denunciar a aquellos que

---

<sup>(2)</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 10a ed., México, Ed. Porrúa, 1986, p. 88 y s.

<sup>(3)</sup> Rivera Silva, Manuel, op.cit., p. 69

incurrieran en una acción contraria a las leyes y a las buenas costumbres. No obstante, el Ministerio Público no actúa en ese momento en representación de los intereses colectivos, sino en representación de los intereses reales.

Posteriormente, encontramos otro antecedente en el artículo 172, fracción XI, de la Constitución Política de la monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; el primero de ellos se refiere a restricciones de la autoridad del Rey, ya que estipulaba

No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí, pena alguna. El secretario del despacho que firme la orden y el Juez que la ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.<sup>(4)</sup>

Fue quizás esta una de las aportaciones más importantes de la Constitución de Cádiz: la idea del poder que contiene al poder, esto es, que los preceptos legales estaban por encima de la autoridad real.

Sin embargo, pese a estos antecedentes, en España la reorganización del ministerio fiscal no se llevó a cabo sino hasta el año de 1848. En México, después de las modificaciones realizadas a los códigos de procedimientos penales de 1880 y 1894, el Ministerio Público fue, juntamente con los inspectores de cuartel, con los comisarios de policía, los jueces correccionales y los jueces de lo criminal, parte de la policía judicial con funciones de acusación no bien precisadas, habiendo sido definidas como "Una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, en los casos y por los medios que señalan las leyes."<sup>(5)</sup>

<sup>(4)</sup> Ibarra y Rodríguez, Eduardo, Historia del Mundo en la Edad Moderna, T IX, Barcelona, Ed. Sopena, 1957, p. 230 y s.

<sup>(5)</sup> Pérez Palma, Rafael, Guía de Derecho Procesal Penal, 2a.ed., Ed. Cárdenas, 1977, p. 20 y s.

### 1.3. El Ministerio Público en México.

Con referencia a la progresión histórica del Ministerio Público en México, es conveniente atender la evolución política y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando la organización de los aztecas.

Es preciso hacer notar que la persecución del delito estaba en manos de los "Cihuacoatl" o jueces, por delegación del Tlatoani, quien era el emperador. Las funciones de estos jueces eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien es cierto que el delito era perseguido por los jueces, éstos llevaban a cabo tanto las investigaciones, como la aplicación de la justicia.<sup>(6)</sup>

Es cierto que entre los mexicas existía un procedimiento penal perfectamente regulado. Sin embargo, en éste no existía una figura procesal que asemejara sus funciones a las del Ministerio Público, como actualmente lo conocemos.

No nos atreveríamos ni siquiera a conjeturar cómo hubiera evolucionado el derecho azteca de no haberse producido la conquista española, lo cierto es que con la conquista nuestro país sufrió una completa transformación, mediante la imposición de las estructuras políticas, sociales, económicas y, por supuesto, jurídicas de los españoles. Los años posteriores a la conquista fueron testigos de innumerables vejaciones y abusos que fueron tratados de ser frenados, primeramente por el "Consejo de Indias", como órgano encargado de la impartición de justicia, y, posteriormente, por las Audiencias. Durante la Colonia, sin embargo, la persecución del delito no se encomendó a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, los Capitanes Generales, los

---

<sup>(6)</sup> Colin Sánchez, Guillermo, *op.cit.*, p. 96

Corregidores y muchos otros funcionarios y autoridades, tuvieron atribuciones para ello <sup>(7)</sup>. De tal manera que no existía un órgano o institución específica que realizara la función persecutoria.

Es cierto que existían Procuradores Fiscales, quienes se encargaban de acusar o denunciar algún delito, para que éstos mismos no quedaran sin pena ni castigo por falta de parte acusadora. <sup>(8)</sup>

Por todo lo dicho, resulta temerario tratar de encontrar antecedentes del Ministerio Público moderno en esta época. Podríamos afirmar que existen más diferencias que similitudes con respecto de los Procuradores Fiscales. Ya que en este sistema el juez no solamente es el árbitro en los destinos del inculcado, sino que además tenía amplias facultades para buscar pruebas, lo que contraviene con el espíritu actual de las funciones del Ministerio Público en el que éste no tiene ninguna autoridad para pronunciar una sentencia.

### 1.3.1. Los fiscales después de la guerra de Independencia.

Como era evidente, tras la consumación de la independencia, y al romperse el vínculo con la Metrópoli, se hizo necesaria una nueva estructura jurídica que respondiera a los requerimientos de la nueva nación. Así, la Constitución de Apatzingan (1814), continuó con la idea de los Fiscales, auxiliares de la administración de la justicia, uno para el ramo civil y otro para el ramo penal, cuya designación estaría a cargo del Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, durando en su cargo cuatro años, y en la de 1824, de un fiscal, que debería formar parte de la Suprema Corte de Justicia. Estos funcionarios fueron, en verdad, meras proyecciones de los Procuradores Fiscales. <sup>(9)</sup>

Mucho se ha dicho de la influencia que sobre este primer documento constitucional del México independiente ejercieron las Constituciones norteamericana de 1787 y la española de 1812. Con

<sup>(7)</sup> Ibidem p. 96-106

<sup>(8)</sup> Pérez Palma, Rafael, op.cit., p. 20

<sup>(9)</sup> Rivera Silva, M., op.cit., p. 70

respecto de esta última era imposible realmente sustraerse de su influencia, no hay que olvidar que algunos de los representantes de la Nueva España ante el Congreso Constituyente español, como Ramos Arizpe, fueron constituyentes del 24. <sup>(10)</sup>

La Constitución de 1824, de conformidad con su artículo 124, señalaba como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia el Ministerio Fiscal, el cual tendría la misma jerarquía que la de un Ministro. Sin embargo, no daba este ordenamiento independencia al Ministerio Fiscal, ya que lo consideraba solamente como un integrante de la Corte, que vigilaría la correcta secuela de los estados procesales, siendo su función la de "asesor" en materia procesal y sustancial ya que sin ser su opinión un dictamen obligatorio, si era una situación que debería ser analizada por los Ministros de la Suprema Corte, tomándola en consideración en la substanciación del proceso como en la resolución de los litigios. <sup>(11)</sup> Posteriormente la ley del 14 de febrero de 1826, le reconoce intervención al Ministerio Público en los conflictos de jurisdicción. Asimismo, la Ley del 22 de mayo de 1834 hace alusión a la existencia de promotores fiscales en los Juzgados de Distrito.

La posición del Fiscal se fortaleció con las Leyes Constitucionales de 1836. Pese a estar encaminadas hacia la implementación del régimen centralista, este ordenamiento jurídico mantuvo la figura del Fiscal, siendo el único rasgo diferente el hecho de que anteriormente los Ministros y el Fiscal eran nombrados por el poder ejecutivo, mientras que las leyes de 1836 establecían que fueran nombrados por elección popular, dándoles con ello cierta independencia respecto del poder ejecutivo. (5) El Fiscal quedaría adscrito a la Suprema Corte de Justicia, considerado como parte integrante de la misma, e inamovible, salvo que fuera enjuiciado por el Congreso Federal. <sup>(12)</sup>

<sup>(10)</sup> Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990 (Serie: Textos y estudios legislativos, núm. 63), p. 18

<sup>(11)</sup> Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, T. II, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 1144

<sup>(12)</sup> Riva Palacio, Vicente (Coordinador), México a través de los siglos, T. IV, México, Ed. Cumbre, 1970, p. 385

En relación a las Bases Orgánicas de 1843 y la Ley de 1853, únicamente reproducen el contenido del Ministerio Público de las anteriores legislaciones.

Durante uno de los periodos de gobierno de Antonio López de Santa Ana, se expidió la Ley Lares, en la cual el Ministerio Público es organizado de manera sistemática. Asimismo, se crea por vez primera un Procurador General que representa los intereses del Estado.

Siendo Presidente de México Ignacio Comonfort, se dictó la Ley del 23 de noviembre de 1855, y se da intervención a los promotores fiscales o procuradores en asuntos del orden federal. Posteriormente el mismo Comonfort el 5 de enero de 1857 promulgó el decreto que lleva el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Este Estatuto incluía una serie de garantías que se les otorgaban a los procesados criminalmente, como eran: "Que la autoridad política deberá poner a los detenidos a disposición del juez de la causa dentro de sesenta horas" (art. 43); la autoridad judicial no puede detener a ningún acusado por más de cinco días sin dictar el auto motivado de prisión" (art.44) "Todas las causas criminales serán públicas" (art. 53); entre otras.<sup>(13)</sup>

En materia de garantías individuales y seguridad, el citado Estatuto establecía además en su artículo 40 que:

"Ninguno será aprehendido sino por los agentes que la ley establezca ó por las personas comisionadas al efecto, y en virtud de orden escrita del juez de su propio fuero ó de la autoridad política respectiva, y cuando contra él obren indicios por los cuales se presuma ser reo de determinado delito que se haya cometido"<sup>(14)</sup>

De esta manera, entre otros preceptos, se interrumpe la vieja práctica de que cualquier autoridad pudiera detener con impunidad y por su propio arbitrio a cualquier ciudadano.

<sup>(13)</sup> "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", en Documentos Básicos de la Reforma: 1854-1875, Tomo I, México, Ediciones Partido Revolucionario Institucional, p. 148-151

<sup>(14)</sup> Ibidem, p. 148

### 1.3.2. La organización del Ministerio Público entre las Constituciones de 1857 y 1917.

En la Constitución de 1857, continúan los fiscales con igual categoría que los ministros de la corte, tal como lo expresa en su artículo 91: "La suprema corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general." (15)

Lo anterior pese a que en el proyecto de la Constitución se mencionaba al Ministerio Público, como una Institución que en representación de la sociedad promoviera la acción penal ante los tribunales. No obstante esto no llegó a prosperar, porque se consideró que el particular ofendido por el delito no debía ser sustituido por ninguna Institución, ya que este derecho comprendía a los ciudadanos, y además al independizar al Ministerio Público de los órganos jurisdiccionales retardaría la acción de la justicia, pues se verían obligados a esperar que el Ministerio Público hiciera la excitativa -es decir, ejercer la acción penal- ante las autoridades judiciales. (16)

No obstante, con la Constitución de 1857 comienzan a esbozarse más claramente las funciones del Ministerio Fiscal, aunque todavía sin llegar al concepto actual. Así, por ejemplo, el artículo 21 de dicha Constitución nos dice:

La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta cincuenta pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley. (17)

Como puede observarse, el espíritu de la Constitución de 1857 le otorga el monopolio exclusivo de la aplicación de las penas a la autoridad judicial. Incluso, en el proyecto de la Constitución, se llegó a

(15) "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857", en Documentos Básicos de la Reforma 1854-1857, Tomo II, México, Ediciones del Partido Revolucionario Institucional, p. 126

(16) Collín Sánchez, G., op.cit., p. 100-106

(17) "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857", en Documentos... op.cit., p. 115

proponer que el Ministerio Fiscal, fuera una Institución que en representación de la sociedad promoviera la acción penal ante los tribunales. No obstante como se ha dicho esto no llegó a prosperar. Asimismo, debe también considerarse como una de las aportaciones principales de la Constitución de 1857 la de establecer los Fiscales en el orden federal.

En el año de 1869, se empieza a perfilar nuestro Ministerio Público. El 15 de junio de ese año el presidente Juárez expidió la "Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal", mejor conocida como "Ley Juárez", en la cual se establecían tres procuradores o "promotores" fiscales, a los cuales por primera vez se les llamó Representantes del Ministerio Público. Pero estos funcionarios no integraban un organismo sino que eran independientes entre sí. Siendo necesario hacer hincapié en que en esos funcionarios se encuentra cierta resonancia con respecto del Ministerio Público francés, con actuaciones de parte acusadora independientemente de la parte ofendida.

Posteriormente surgen los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, en los cuales se establece una organización más completa del Ministerio Público. En el artículo 28 del Código de 1880, se estipula que "el Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la Sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de esta, en los casos y por los medios que señalan las leyes."

Asimismo, por primera vez, se menciona a la Policía Judicial para la investigación del delito y la reunión de pruebas <sup>(18)</sup>, y se le separa substancialmente de la policía preventiva.

El 30 de junio de 1891 se publicó el reglamento del Ministerio Público, pero no fue sino hasta 1903, durante la dictadura de Porfirio Díaz, cuando la evolución jurídica de la figura del Ministerio Público sufre un avance significativo al expedirse la primera Ley Orgánica del Ministerio Público. En ésta se le considera ya como parte en el juicio y no como auxiliar de los tribunales penales, interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público, así como en el de los incapacitados, y

---

<sup>(18)</sup> Díaz de León, Marco Antonio, *op.cit.*, p. 1145

en el ejercicio de la acción penal, en la que lo ratifica como titular. <sup>(19)</sup> Asimismo, se le dio unidad y dirección y se reconoció a un Procurador de Justicia para presidirla, haciéndola depender, en última instancia del Poder Ejecutivo. <sup>(20)</sup>

La Ley Orgánica del Ministerio Público hizo de esta figura jurídica una verdadera Institución. Establece al Ministerio Público ya no como auxiliar de los tribunales, sino que se le considera como el titular de la acción penal, haciéndose depender como institución, con unidad y dirección del poder ejecutivo, siendo encabezada por un Procurador de Justicia.

Con las anteriores características funcionó de 1903 hasta 1919, ya que en ese año Venustiano Carranza promulga una nueva Ley Orgánica acorde a esta Institución, con el Artículo 21 de la Constitución de 1917.

A partir de la Constitución de 1917 al Ministerio Público se le elevó al rango de institución federal, dándole la relevancia y significación que actualmente guarda. Uno de los aspectos en los que se alcanzó un gran adelanto fue en lo referente a la independencia del Poder Judicial, ya que con anterioridad los jueces eran quienes iniciaban el procedimiento y dictaban el fallo correspondiente, convirtiéndose de tal manera, en juez y parte. A partir de la Constitución de 1917 el Ministerio Público se erigió como un organismo integral para perseguir los delitos, con total independencia del Poder Judicial. Al respecto, en su Exposición de Motivos nos dice Venustiano Carranza:

Los Jueces Mexicanos han sido durante el período que corre desde la consumación de la independencia hasta hoy iguales a los jueces de la época colonial, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda dematuraliza la función de la judicatura. <sup>(21)</sup>

<sup>(19)</sup> Florian, Eugenio, Elementos de Derecho Procesal Penal, 2a ed., México, Ed. Bosch, 1989, p. 88

<sup>(20)</sup> Rivera Silva, M., op. cit., p. 70 y s.

<sup>(21)</sup> Ibidem, p. 75

La propia exposición de motivos da una clara idea de cual era la finalidad que se buscaba mediante la reforma al afirmar que:

La misma organización del Ministerio Público , a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará mediante procedimientos atentatorios y reprobables, y la aprehensión de los delincuentes. Con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada. <sup>(23)</sup>

Al ser aprobado el proyecto aludido puede considerarse que surge, finalmente, la figura jurídica del Ministerio Público en México. El texto del artículo 21 Constitucional quedó redactado en los siguientes términos:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía, y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía Judicial, que estará a disposición de éste.

Cabe mencionar que, a pesar de que las facultades del Ministerio Público quedaron perfectamente definidas a partir de la Constitución de 1917, en la práctica quien siguió desempeñando las funciones de investigación del delito era el Comisario de Policía, quedando relegado el Ministerio Público a una función intermedidora entre éste y el Juez Penal, a quién remitía las actas levantadas por el Comisario. <sup>(24)</sup>

Sólo se cumple con la Constitución hasta que se promulga la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929, que crea el Departamento de Investigaciones, suprime las Comisarias y establece en su lugar -por ley del 28 de diciembre de 1931-, las Delegaciones del Ministerio Público, que ya ejercitan en forma exclusiva la facultad de policía judicial, la cual es preparatoria al ejercicio posterior de la acción

<sup>(23)</sup> Ibidem, p. 75

<sup>(24)</sup> Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones, México, Ed. Porrúa, 1976, p. 44

penal por el agente del Ministerio Público en turno ante los Tribunales. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 1934, crea el Departamento de Averiguaciones Previas.<sup>(23)</sup>

Ahora bien, cuales son las consideraciones más importantes que podemos hacer en torno a este esencial artículo 21 Constitucional. Primeramente, apuntar que, en lo referente a la imposición de las penas, delega esta facultad a la Autoridad Judicial, como propia y exclusiva de ella, de lo cual se entiende que ninguno de los otros dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, pudieran atribuirse tales facultades.

Asimismo, este artículo 21 de la Constitución de 1917, otorga a la Institución del Ministerio Público el monopolio para la persecución de los delitos teniendo como subalterna a la policía judicial quien tiene la obligación de practicar cuantas diligencias sean necesarias y aportar pruebas para la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los acusados, debiendo pasar estas actuaciones por manos del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, ya que como antes se dijo, esta Institución es la única facultada para hacerlo. De esta manera existen bases para el procedimiento, sin que se haya una violación a las Garantías consagradas en el Artículo 16 Constitucional.

Con las modificaciones conceptuales que se le hicieron a la Institución del Ministerio Público se evitó el que se continuaran cometiendo arbitrariedades por parte del órgano jurisdiccional, quién, muchas veces, aprovechaba la llegada del proceso a sus manos en su beneficio personal, desplegando todo un sistema completo de corrupción. La nueva organización del Ministerio Público evitó este sistema procesal vicioso, concediéndole exclusivamente a la Representación Social, la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos necesarios de convicción, restituyendo a los jueces toda la dignidad y respetabilidad de la magistratura.

---

<sup>(23)</sup> *Ibidem*, p. 45

Es el Ministerio Público una institución que desde su creación en Francia y España y a través del tiempo, ha sido adoptada por la mayoría de las legislaciones modernas conservando los rasgos esenciales de su creación. Cada día cobra mayor importancia para los fines de la Administración Pública, de tal forma que vemos que de ser un órgano esencialmente representativo de los intereses económicos del Estado, pasó a ser un instrumento represor y persecutor de los delitos hasta llegar, dentro de la actual organización política del Estado, a ser un órgano representativo de sus intereses, asumiendo de este modo una triple función: como órgano investigador de delitos; como actor único en el proceso penal; y como instrumento jurídico-político representante del Estado, como más adelante veremos. Por lo antes expuesto, se puede observar que la Institución del Ministerio Público ha sido una penosa y larga conquista del Derecho Moderno.

## **CAPITULO 2 EL MINISTERIO PÚBLICO: ORIGEN CONSTITUCIONAL, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO.**

Algunos autores señalan que el Ministerio Público es una institución, dependiente del poder ejecutivo, que tiene como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervenir en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, y representar a ausentes, menores e incapacitados. <sup>(1)</sup> El Ministerio Público es, por consiguiente, una institución dependiente del Estado, y por lo mismo su actuación tiende a velar por sus intereses y los de la sociedad.

Actualmente la Institución del Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, ya que corresponde exclusivamente a ella la persecución de los delitos y acusar a los infractores de la Ley, poniéndolos a disposición del juez quien tiene únicamente facultades decisorias. Este monopolio de la acción penal que tiene la Institución del Ministerio Público, le es conferida por el Artículo 21 de nuestra Carta Magna, siendo esta acción imprescindible para la existencia de los procesos.

Es importante tomar en cuenta que se debe distinguir entre los intereses que el Ministerio Público representa y los que representan los ofendidos por un delito. Es aquí donde se debe contemplar que si bien el Ministerio Público debe velar por los intereses generales de la sociedad a la cual representa, también lo es que debe ser leal a los intereses particulares que el ofendido directo de un delito tiene y que, en general, pueden ser el clamor de castigo para el culpable.

### **2.1. Fundamentación constitucional del Ministerio Público, fuero federal y fuero común.**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica la función esencial de la figura del Ministerio Público; el artículo 102 Constitucional, párrafo segundo, ordena como se organizará el Ministerio Público Federal, el cual estará encabezado por un titular, siendo el

---

<sup>(1)</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, 3a. ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, 1989, p. 2128

Procurador General quien será nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, y señala, que éste deberá de cubrir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.
- Contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en Derecho.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito doloso.

El artículo 122, Base V, inciso "D" de nuestra Constitución Política ordena: el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; éste ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.<sup>1</sup>

El artículo 21 Constitucional, ordena que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial", indicando con ello una distinción con respecto de la autoridad que se aboca a la persecución de los delitos que se cometan dentro de nuestro territorio, así como en las embajadas, consulados y en todo tipo de embarcaciones que tengan la nacionalidad mexicana. Asimismo, señala que: "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con un policía que estara bajo su autoridad y mando inmediato."<sup>2</sup> Cabe señalar que en septiembre de 1996 se reformó nuevamente este importante artículo, agregando al antiguo concepto de "persecución" de delitos como responsabilidad básica del Ministerio Público la de "investigación", lo cual viene a darle el justo papel que debe tener esta representación social, y que anteriormente estaba otorgada *de facto* a la Policía Judicial.

Por su parte, el artículo 102 Constitucional, párrafo segundo, ordena :

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 116a ed., México, Porrúa, 1996, p. 125-126

<sup>2</sup> Ibidem . p. 21

toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; poder la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.<sup>(1)</sup>

## 2.2. Características esenciales del Ministerio Público

Para que la institución del Ministerio Público pueda cumplir fielmente su cometido, es necesario que se observen los siguientes principios, los cuales son esenciales en todo momento: Unidad, Indivisibilidad, Imprescindibilidad, Independencia, Irrecusabilidad, Buena Fe Ministerial y Unicidad. Principios que se desprenden de la Doctrina, la Ley y la Jurisprudencia, y que, en líneas generales, veremos a continuación.

### 2.2.1. Unidad.

Fue precisamente del derecho francés de donde paso a nuestra legislación el principio de que "el Ministerio Público es uno e indivisible".<sup>(2)</sup>

La Unidad significa que todas las personas físicas diseminadas en todos los tribunales constituyen un sólo órgano, un sólo cuerpo, y todas están sometidas a una sola dirección e identidad de mando. Se podría decir en este sentido, que en nuestra legislación no se ha logrado una unidad absoluta, pues en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate.

La unidad también entraña el hecho de que por ser el Ministerio Público una institución que representa los intereses de la sociedad, no puede dividirse en sus funciones.

---

<sup>(1)</sup> Ibidem, p. 89

<sup>(2)</sup> Castro Juventino, V., op. cit., p.42

### 2.2.2. Indivisibilidad.

La Indivisibilidad consiste, en que cada uno de los miembros del Ministerio Público, representa a la Institución y actúa de manera impersonal. La persona física que representa a la Institución no actúa en nombre propio sino a nombre del órgano del que forma parte, representando siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el Estado. <sup>(1)</sup>

Entendida de este modo la indivisibilidad, deriva de ella el que las personas físicas que componen el Ministerio Público y lo representan ante los diferentes tribunales pueden ser sustituidos sin que el principio resulte vulnerado, es decir, los representantes del Ministerio Público pueden ser reemplazados en la identidad del funcionario, pero no en la de los intereses por él representados. Lo anterior puede ocurrir sin que para ello sea menester ninguna formalidad, ni se origine ninguna nulidad o invalidez de la actuación correspondiente dentro de una averiguación previa o un proceso, precisamente porque la Institución forma una unidad y es indivisible.

De lo anterior se infiere que los Agentes del Ministerio Público tienen personalidad propia y directa, y no delegada por su jefe que es el Procurador de Justicia y a quien muchos comentaristas consideran como el que verdaderamente tiene Representación Social, como si éste pudiera retirarla arbitrariamente a sus subordinados, modificando y revocando sus promociones.

### 2.2.3. Imprescindibilidad.

Por imprescindibilidad se entiende que ningún tribunal podrá funcionar sin la existencia de un Ministerio Público que ejercite la acción penal en contra de determinado individuo, para iniciar una causa y sin la intervención constante de él para sostenerla. Esto viene a constituir una garantía de seguridad jurídica al dotar al persecutor de los delitos de atribuciones de investigación y aportación de pruebas, pero nunca de resolución, siendo esta actividad la reservada para los jueces.

---

<sup>(1)</sup> *Ibidem*, p. 43

La falta del Representante Social en el proceso trae sus respectivas consecuencias. así cuando no está presente durante la celebración del juicio, acarrea la reposición del procedimiento. También las resoluciones del Tribunal que no son notificadas al Ministerio Público , invalidan la resolución subsiguiente, puesto que su falta de apersonamiento oportuno perjudica los intereses de la sociedad por él representada.

El Ministerio Público, además de ser una autoridad y contar con las características anteriormente descritas , posee las siguientes prerrogativas especiales:

Tiene Independencia, es decir, que funciona con autonomía técnica y orgánica dentro del propio poder ejecutivo que lo nombra. condición indispensable para el buen funcionamiento de la Institución. En ciertas ocasiones se cuestiona la Independencia de la Representación Social, por cuanto que hace depender su nombramiento del Poder Ejecutivo. De esta manera, se le podría hacer al Ministerio Público el antiguo reparo de que era un instrumento del Poder Ejecutivo. Sin embargo, al aceptar nuestra legislación el principio de legalidad, ha sancionado con ello su independencia. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que esta característica es esencial para que un organismo encargado de administrar justicia cumpla eficazmente su función.

La Constitución de 1917 separó al Ministerio Público del Poder Judicial, ya que con anterioridad la Representación Social era un simplr. consignador de actas de los órganos jurisdiccionales. Con esta separación, sus labores y atribuciones quedaron debidamente definidas, quedando los jueces sin ninguna injerencia en las actuaciones propias del Ministerio Público.

El Ministerio Público tiene además la prerrogativa de Irrecusabilidad, es decir, por sus funciones que son importantes para el orden social, no se le puede recusar en virtud de que se verían seriamente entorpecidas sus labores de investigación y, por ende, los procesos cuya celeridad son de interés público, serían al contrario, más lentos y durarían mayor tiempo. Asimismo, si constantemente se le pudiera recusar se les darían más libertades a los participantes en el hecho delictivo, mismos que por cualquier motivo recusarían al Ministerio Público para tratar de eludir su responsabilidad.

Lo anterior no quiere decir que este funcionario no deba excusarse cuando concurran las circunstancias señaladas por la ley, es decir, cuando el Ministerio Público interviene en un negocio en el cual existe alguna causa de impedimento que señalan para las excusas los magistrados y jueces, deberá excusarse del conocimiento del asunto a fin de no incurrir en responsabilidad oficial. Esto suele ocurrir cuando por alguna circunstancia, el agente del Ministerio Público puede decirse que tiene un interés directo en los negocios que representa tanto él como una persona allegada, ya sea por relaciones afectivas o patrimoniales.

La Buena Fe ministerial es quizás una de las prerrogativas más interesantes y necesarias en esta institución, ya que implica que como representante de la sociedad debe preocuparse por defender los intereses de ésta, lo cual significa que debe tener tanto interés en que se castigue al culpable como que se exonere al inocente. Es decir, el Ministerio Público no es el acusador frío y deshumanizado que muchos se imaginan, sino que es el representante de la sociedad que acusará y procederá cuando la Ley y los hechos lo exijan, pero también se abstendrá o desistirá de la acción penal cuando se haga patente la inocencia del individuo, ya que el único objetivo que el Ministerio Público debe perseguir en el ejercicio de sus actividades es la impartición correcta de justicia. Lo anterior se explica precisamente porque la acción del Ministerio Público se inspira en el principio de la buena fe.

Finalmente, el Ministerio Público tiene también Unicidad, lo que quiere decir que es una institución "única", en virtud de ser sólo ésta la autoridad indicada para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que se dice que el Ministerio Público es una institución monopolizadora de la acción penal.

Como se ha podido ver al analizar los principios y funciones inherentes al Ministerio Público, tiene un perfil perfectamente determinado, mismo que le permite diferenciarse de los demás órganos estatales dándole sustantividad propia.

El Ministerio Público actúa libremente de la parte ofendida, ya que se aprecia como representante de la sociedad e intercesor y protector de los intereses de la misma ante los tribunales. <sup>(4)</sup>

---

<sup>(4)</sup> Florian, Eugenio, Op.cit., p. 88

### 2.3. Facultades y funcionamiento del Ministerio Público.

Como se vio en el punto relativo a los antecedentes histórico-jurídicos del artículo 21 Constitucional, la institución del Ministerio Público siguió un desarrollo en cuanto al acrecentamiento de sus funciones. De esta manera, a sus funciones específicamente constitucionales, que originalmente fueron la protección de la sociedad ante la delincuencia, se incrementaron otras relativas a su intervención en asuntos del derecho civil, como cuando hay menores de edad, inimputables, ausentes, etc.. Así como otras funciones más de carácter administrativo, como pudieran catalogarse aquellas en las que interviene al defender los intereses del Estado ante los tribunales. A continuación analizaremos detalladamente estas facultades.

#### 2.3.1. Facultades constitucionales.

El artículo 21 Constitucional otorga al Ministerio Público el monopolio de la acción penal. De acuerdo a lo que señala tal precepto, es facultad del Ministerio Público:

**"La investigación y persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliara con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. (1)"**

Conjuntamente con el artículo 21 Constitucional, el párrafo segundo del artículo 102 Constitucional establece, por su parte, la organización del Ministerio Público Federal, quedando de esta manera obligadas las entidades federativas a establecer dicha institución. Este mismo artículo en la parte que hace referencia a sus facultades establece que:

**Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la**

---

<sup>(1)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 116a ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p.21

administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas o intervenir en todos los negocios que la ley determine. <sup>(6)</sup>

Por consiguiente, de los dos artículos constitucionales anteriores podemos inferir las facultades siguientes:

1.- Investigación y persecución de los delitos. Esta facultad comprende la realización de la tarea de investigación del delito o "averiguación previa". Esto es que en esta fase debe contar con todos los elementos tendientes a la comprobación de la existencia de los ilícitos, ejecutando para tal efecto, las diligencias necesarias para su comprobación.

2.- Jefe de la Policía Judicial. Para la investigación de los delitos, el Ministerio Público se ve auxiliado por la policía judicial, la cual está bajo sus órdenes inmediatas, y a quien le corresponde la ejecución material de los actos tendientes a la comprobación del delito. Es evidente que en su función constitucional de perseguir el delito, es imprescindible que el Ministerio Público cuente con los elementos suficientes para ejercer la acción penal. Y es, precisamente, esta tarea la que le queda conferida a la policía judicial. Es por ello que Javier Piña Palacios define esta facultad como "el acto por medio del cual el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal." <sup>(7)</sup>

Es necesario especificar que queda por consiguiente imposibilitado el juez para allegarse elementos de juicio en la comprobación de la existencia de los ilícitos. Práctica corriente que daba lugar a múltiples abusos.

Fue a partir de la Constitución de 1917 cuando el Ministerio Público deja de ser miembro de la policía judicial para convertirse en su superior jerárquico. Además, las policías preventivas y las de tránsito, así como cualquier otra tienen obligación de acatar sus órdenes en el ejercicio de sus funciones. De tal manera, todas las actas levantadas con motivo de los delitos, por la policía judicial,

<sup>(6)</sup> *Ibidem*, p. 89

<sup>(7)</sup> Castro, Juvenino V., *op. cit.*, p. 45

tienen que pasar por manos del Ministerio Público , y ser consignadas por él a los jueces, y no directamente por los agentes de la policía , como se hacía anteriormente. <sup>(4)</sup>

3.- Titular de la Acción Penal. Es una facultad exclusiva del Ministerio Público acusar ante los tribunales al presunto responsable de la comisión de un delito, correspondiendo a éstos la aplicación de la pena. En esto consiste el ejercicio de la acción penal en poner en movimiento la actividad judicial en un caso concreto.

4.- Aportador de Pruebas. Corresponde al Fiscal el aportar pruebas que acrediten la probable responsabilidad de los inculpaados. Esta facultad le da el carácter de parte y no de autoridad en el proceso penal.

5.- Vigilante del Proceso. La propia Constitución, dentro de las funciones encargadas al Ministerio Público , consigna la de hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para hacer que la justicia sea pronta y expedita.

6.- Formador de conclusiones. Esta es la fase culminante de todo el proceso penal. Y en ella el Ministerio Público emite sus conclusiones respecto a la responsabilidad, grados de participación, existencia del delito, etc., del procesado.

Como puede observarse, ambos artículos Constitucionales, se complementan mutuamente, ya que el artículo 21 hace referencia al Ministerio Público como la institución encargada de la investigación y persecución del delito; en tanto que el artículo 102 nos habla de la misma función pero a nivel Federal.

Adicionalmente a las facultades anteriormente analizadas, la fracción XV del artículo 107 establece que: el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. <sup>(5)</sup>

---

<sup>(4)</sup> Rivera Silva, M., *op. cit.*, p. 73-74

<sup>(5)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 116 ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 99

### 2.3.2. Facultades jurídico procesales del Ministerio Público .

Siendo una de las principales funciones constitucionales del Ministerio Público la investigación y persecución del delito, lleva a cabo esta importante tarea mediante el ejercicio de dos funciones esenciales dentro del procedimiento penal: la investigación del delito, actuando como autoridad, y en el proceso propiamente dicho, en donde interviene como parte, representando al ofendido y a la sociedad. <sup>(10)</sup>

A la primera fase, como ya se vio anteriormente, también se le conoce como "averiguación previa", o periodo preprocesal, y en ella el Ministerio Público lleva a cabo la función persecutoria y de investigación de los delitos, esto es, recaba las pruebas suficientes para que a la parte acusada se le pueda instrumentar el proceso penal conducente, sin que evada la acción de la justicia.

Esta función básica del Ministerio Público la lleva a través de cuatro etapas fundamentales, las cuales son: actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad; actividad pública de averiguación previa, actividad consignatoria y actividades preprocesales.

1.- La actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad. Para que el Ministerio Público pueda tomar conocimiento de los hechos delictuosos requiere de la denuncia, acusación o querrela, que son el punto de arranque del procedimiento penal. Si el ilícito penal de que se toma conocimiento es de persecución oficiosa, el Ministerio Público ordena de inmediato que se inicie la averiguación previa que corresponda. Si, por el contrario, se trata de delitos de querrela, el inicio de las investigaciones indagatorias queda condicionado a que el ofendido manifieste su queja y deseo

<sup>(10)</sup> Es importante tener presente que el concepto de "parte" no debe ser tomado del Derecho procesal civil, ya que en él las partes defienden intereses de carácter privado y casi siempre son antagónicas entre sí, mientras que en el proceso penal los intereses son de carácter público y las partes pueden no estar en antagonismo, como en el caso de que el Ministerio Público formule conclusiones absolutorias. Al respecto Cfr. Florian, Eugenio, op.cit., p. 91

para perseguir dicho ilícito.<sup>2</sup> En consecuencia, cuando el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos por cualquiera de estas dos vías se tienen por cumplidos los requisitos de procedibilidad.

En los artículos 262, 263, 264, 274, 275 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Artículo 2, fracción I, 113 al 122 del Código Federal de Procedimientos Penales encuentran su reglamentación las actuaciones antes indicadas.

2.- Actividades públicas de averiguación previa. Consisten en todas aquellas diligencias que realiza el agente del Ministerio Público, investigador del hecho considerado delictuoso de que tiene conocimiento, con el carácter de autoridad pública, auxiliado por la Policía Judicial y dirigidas hacia la obtención de las pruebas que acrediten la existencia de los elementos del tipo y la presunta responsabilidad del indiciado.<sup>3</sup>

La fundamentación jurídica de estas actuaciones se encuentran reglamentadas en los artículos 3o. Fracción I, 94 al 124, y 132 al 134.2, 262 al 286 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; en el artículo 1o. Fracción I y 123 al 133 bis, 135 y 168 al 187, 193 y 194, del Código Federal de Procedimientos Penales; así como en los artículos 2o. Fracción I, 3o. Fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; asimismo, en el artículo 2o., Fracción V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

3.- Actividad consignatoria. Una vez que el agente del Ministerio Público considera acreditados los elementos del tipo y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos exigidos por los artículos 16 y 19 constitucionales, hace la consignación ante la autoridad judicial que corresponda.

Esta actividad consignatoria se encuentra a su vez fundamentada jurídicamente en el artículo 2o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; y en los Artículos 1o., Fracción I; 3o. Fracción II; 134 y 135 del Código Federal de Procedimientos Penales; así como en el artículo 2o.

<sup>2</sup> Garduño Garmendia, Jorge, *El Ministerio Público en la investigación de los delitos*, México, Ed. Limusa, 1991, p.27

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 28

Fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y en el Artículo 2o. Fracción V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4.- **Actividades Preprocesales.** Esta fase del procedimiento penal y de la persecución delictuosa se inicia con el auto de radicación en que el Juez tiene por recibidas las actuaciones de investigación del Ministerio Público y sus pedimentos, y finaliza con el auto de formal prisión, sujeción a proceso o libertad por falta de elementos para procesar, que deberá decretar la autoridad judicial, antes de que venza el término constitucional de 72 horas que señala el artículo 19. Dentro de este período surge la obligación del Juez de tomar su declaración preparatoria al indiciado, como lo ordena el artículo 20 constitucional fracción III.

Una vez que el Ministerio Público ejercita la acción penal, consignando los hechos delictivos ante el órgano judicial, se convierte en parte dentro del procedimiento, sin perder su categoría de autoridad, ya que, como señalan varios autores, "no puede pensarse en el absurdo de que en algún momento del proceso abandone el interés social para defender un interés particular."<sup>(1)</sup> Es, a partir de este momento, cuando comienza la actividad procesal del agente del Ministerio Público. Misma que encuentra su fundamento legal en los artículos 3o., 35 y 305 al 331 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en los artículos 136 al 149, del Código Federal de Procedimientos Penales.

Convendría señalar que a pesar de que el derecho procesal penal entiende como "parte" "aquél que deduce en el proceso penal o contra el que es deducida una relación de derecho sustantivo, en cuanto está investido de las facultades procesales necesarias para hacerla valer o, respectivamente, para oponerse."<sup>(2)</sup> El Ministerio Público no es parte en sentido *substancial*, ya que como se ha dicho no defiende derechos propios, sino que es parte en sentido *formal*, es decir, que ejercita un derecho ajeno: el derecho de buscar la persecución del delito que corresponde al Estado. Dentro de este proceso, el Ministerio Público tiene varias funciones jurídico-procesales siendo las principales las siguientes:

<sup>(1)</sup> Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 52

<sup>(2)</sup> Florian, Eugenio, *op. cit.*, p. 91 y s.

- a) Promover la iniciación del procedimiento judicial;
- b) Solicitar las ordenes de aprehensión que sean procedentes;
- c) Pedir el embargo precautorio de los bienes de las personas responsables de un delito en que pueda hacerse efectiva la reparación del daño;
- d) Rendir las pruebas conducentes a comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad penal de los inculcados. Es decir, necesita reunir las pruebas suficientes para comprobar que una responsabilidad presunta pueda convertirse en una responsabilidad plena que le permita al Juez aplicar la pena correspondiente.
- e) Interponer los recursos contra las resoluciones del tribunal, y proseguirlos en segunda instancia;
- f) Terminado el periodo instructorio, formular las conclusiones; acusando en definitiva a los responsables de los delitos, y en tal caso solicitar al tribunal la aplicación de las penas a que se hagan acreedores; o bien formular conclusiones no acusatorias. Cabe señalar que si el Ministerio Público no logra obtener datos suficientes para condenar a un procesado, puede promover un incidente de libertad por desvanecimiento de datos, pues a tal equivalen sus conclusiones no acusatorias. (1)

Como puede fácilmente advertirse, las funciones del Ministerio Público rebasan con mucho la figura estereotipada de ser solamente un simple "acusador oficial". Es más bien el garante del respeto a las leyes de la sociedad, y guardián de los intereses de la misma en cuanto a la persecución del delito se refiere. Por esta misma razón, es importante darnos cuenta que el Ministerio Público no actúa de una forma "obsesivamente persecutoria", en busca exclusivamente de la culpabilidad del individuo, sino, más bien, trata de impartir justicia.

Precisamente por ser una institución auténticamente representativa de la sociedad, su acción jurídica no podría circunscribirse exclusivamente al ámbito penal. Por ende, su esfera de acción incluye también al derecho civil, sobre todo cuando se aplican normas de interés social, o individual pero que requieren una especial protección. En este sentido, la intervención del Ministerio Público en materia civil adquiere cada día mayor relieve, puesto que son llamados como titulares de la pretensión oficial en cuanto afecten al interés público más o menos directamente, sin perjuicio de hacerlo también en

---

(1) Castro, Juventino V., *op. cit.*, p.58

aquellos casos en que se ventilen cuestiones que atañen a intereses privados considerados como de especial tutela. <sup>(14)</sup>

Así considerado, el Ministerio Público interviene en los juicios civiles relativos al derecho de familia como: divorcios, nulidades de matrimonio, adopciones, nombramiento y remoción de tutores y curadores de menores de edad, inimputables; juicios de interdicción; pérdida de la patria potestad; investigación de la paternidad; en los juicios sucesorios representa a los herederos ausentes, y vigila por los intereses de menores e incapaces, aún cuando tengan representante legal: también tiene injerencia en los juicios de jurisdicción voluntaria.

Adicionalmente, el Ministerio Público actúa dentro del Derecho Mercantil en asuntos que incumben a la sociedad, por ejemplo: en la solicitud de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de las escrituras constitutivas de una sociedad mercantil; está facultado para pedir la declaración de quiebra en los casos que especifique la ley de la materia

El Ministerio Público funge como substituto procesal cuando el Estado es actor, demandado o tercenista, y por consiguiente lleva a cabo todas las acciones y defensas ante los tribunales, no obstante que él no es el titular de la acción o excepción que hace valer.

Nadie podrá poner en duda, después de analizar la multiplicidad de funciones que en materia de derecho civil tiene el Ministerio Público, que esta institución no se preocupe realmente por vigilar los intereses de la sociedad o privados que requieran especial protección, así como, bajo determinados casos, los del mismo Estado.

<sup>(14)</sup> Briccio Sierra, Humberto, El enjuiciamiento penal mexicano, México, Ed. Trillas, 1976, p. 101

### 2.3.3. Facultades administrativas.

Las facultades administrativas del Ministerio Público se concentran específicamente en dos áreas: Registro Civil y ejecución de sanciones penales.

En el primer rubro, debe de considerarse que al ser participe de todos los actos relacionados con el estado civil de las personas, mediante la intervención de funcionarios dotados de fé pública, es obvio que el Estado le otorgue por su importancia, una especial protección, a efecto de que las actuaciones se lleven en orden y con regularidad. Y es precisamente al Ministerio Público a quien le encarga esta tarea. De tal suerte, se establece que el Ministerio Público cuidará de que los libros del Registro Civil se lleven debidamente, quedando facultado para inspeccionarlos en cualquier época del año.

Por lo que respecta a la ejecución de sanciones penales, el Ministerio Público tiene la obligación de llevar a cabo todas las diligencias pertinentes, a efecto de que las sentencias dictadas por las autoridades judiciales sean debidamente ejecutadas, pudiendo exigir ante los tribunales la represión de todos los abusos que cometan las autoridades administrativas cuando se aparten de lo prevenido en las resoluciones definitivas, en pro o en contra de los reos que sean objeto de ellas.

Hasta aquí hemos tratado de reconstruir, desde sus orígenes en Grecia, el surgimiento, desarrollo y funciones principales de la figura del Ministerio Público, las cuáles, como se ha podido ver, no se restringen solamente al ámbito penal, sino que se extienden hacia otros ámbitos.

En el capítulo siguiente veremos de que forma las condiciones socioeconómicas que se dieron en nuestro país durante el periodo de 1988 a 1995, determinaron, de alguna manera, el surgimiento y la aparición de un nuevo concepto de Ministerio Público. Al cual se le agregarían nuevas características a las ya existentes.

### **CAPITULO 3 FACTORES QUE PROPICIARON EL SURGIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO**

#### **3.1. Panorama General de la situación socioeconómica de México (1988-1995)**

##### **3.1.1. La situación económica del país**

Actualmente México vive una de las peores crisis económicas de toda su historia, caracterizada por una inflación muy alta, devaluación de la moneda, fuga de capitales, elevada deuda externa, desempleo exorbitante, falta de confianza y malestar en todos los niveles sociales. Se podrían dar múltiples causas para explicar el derrumbe de nuestro sistema económico. Causas que, sin embargo, quedan ligadas a la vertiginosa transformación de la economía mundial. A lo cual debe agregarse el deterioro de nuestro sistema político, caracterizado por el presidencialismo y el partido de Estado (PRI), partido que ha gobernado el país desde hace ya casi setenta años.

La crisis por la que actualmente estamos pasando no es consecuencia, ni mucho menos, de los errores de diciembre del 94. Es parte de un proceso cíclico inherente al sistema capitalista y que en nuestro país se ha manifestado al final de cada sexenio. Crisis que ha impedido el crecimiento económico, y ha demostrado la ineficiencia de los modelos económicos aplicados a lo largo de los últimos 25 años.<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, a nivel internacional se ha ido gestando un sistema económico que tiende a funcionar por bloques y regiones, bajo la consigna de una "economía global", donde México queda ligado a los intereses de los Estados Unidos.

A lo largo de la historia económica contemporánea de México, y hasta antes del régimen de Miguel de la Madrid, el Estado se había convertido en el actor principal de la economía, quedando el sector privado y social relegados a un segundo y tercer plano, respectivamente. Esto en parte fue posible gracias al incremento de su capacidad financiera, fortalecida por la conjunción de diversos factores

<sup>4</sup> "La de México, crisis política más que económica, afirma el exembajador chileno Hugo Vigorena", en *Proceso*, 960, 27 de marzo de 1995, p. 16

como: la explotación de los recursos petroleros, el incremento de la deuda externa, ingresos derivados de la carga impositiva e ingresos provenientes de los bienes y servicios que generan sus propias empresas.

A partir de la década de los setentas, nuestra economía, sin embargo, demostró la incapacidad del Estado para seguir participando en las actividades productivas. El Estado capitalista y benefactor entró en un periodo de crisis profunda, dejando abierto el camino para la libre empresa.

Cuando en 1982 Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República el país se encontraba hundido en una de las peores crisis económicas, políticas y sociales que se hayan dado a lo largo de su historia. En diciembre de ese mismo año, de la Madrid inició su plan de gobierno con una política económica de inspiración neoliberal que encuadraba perfectamente, con los intereses del FMI.

Ante la demanda del grupo financiero internacional, el Estado se vio obligado a reducir su participación en sectores productivos y solicitar a los empresarios un papel más directo en la industria. Además, el gobierno empezó a reducir subsidios al adelgazar el sector paraestatal mediante la venta o desaparición de un gran número de empresas. Ya desde estos años se buscaba que sobrevivieran los sectores industriales con vocación exportadora.

A continuación haremos un breve recorrido por la actividad económica de los principales sectores de la economía, tratando de destacar su situación durante el periodo estudiado.

### **3.1.1.1. Sector Público.**

Uno de los objetivos de Miguel de la Madrid fue disminuir el déficit del sector público. Durante su periodo se iniciaron medidas al reducir al sector paraestatal y aménorar los subsidios destinados a los bienes de consumo básico, con efectos drásticos en empleo y alimentación para la población. el programa de privatización de empresas estatales y paraestatales ha tenido también como fin redimensionar al Estado para mejorar su gestión en actividades estratégicas o prioritarias.

El proceso de privatización se inició en 1983. Uno de los datos más elocuentes señala que mientras en enero de 1982 había 1,155 empresas estatales, en noviembre de 1990 se contaba únicamente con 315. Esta cifra indica dos cosas: el nivel de la crisis financiera del Estado y el apego del gobierno a las tesis del FMI para "reestructurar" la economía del país. La privatización de empresas públicas se ha consolidado en los últimos años al vender el gobierno tres importantes sectores: teléfonos, banca y acero.

Por supuesto que si la política de privatización de las empresas públicas hubiera tenido el propósito de sanear las finanzas públicas y obtener recursos para poder amortizar la deuda externa -causa principal del estancamiento económico-, hubieran sido bienvenidas esas medidas. Sin embargo, no solamente no se pudo reducir el saldo de la deuda externa, sino que, con las privatizaciones, el Estado perdió toda la infraestructura industrial construida en cuarenta años, comprometiendo seriamente la economía nacional, al afectar directamente el sector público. Veamos ahora que ha pasado con el sector privado de la economía.

### 3.1.1.2. Sector Privado.

Este sector tradicionalmente ha sido muy cerrado, compuesto por un selecto grupo de familias que han integrado grupos empresariales. En 100 de estos grupos empresariales controlan el 9 por ciento del PIB. Una de las principales características de la empresa privada se refiere a su alto grado de concentración geográfica. Gran parte de las empresas están ubicadas en tres ciudades: México, Guadalajara y Monterrey. Además, existe una elevada concentración de la actividad, según un estudio de la revista "Expansión", en diez giros se concentra el 84.4 por ciento de las ventas, 91.3 por ciento de los activos y 78.02 por ciento del personal ocupado por 99 grupos<sup>5</sup>. Entre los grupos más fuertes del país están: Telmex, Alfa, Vitro, Visa, Volkswagen, Fomento Económico Mexicano, Sidermex, Desc, Cemex y Peñoles. Ocho son privados y dos estatales en proceso de privatización.

<sup>5</sup> Expansión sept 1990, P. 23

Por otro lado, según la Bolsa Mexicana de Valores, el capital está altamente concentrado. Poseen varias acciones en dichas empresas: Carlos Slim, Agustín Legorreta, Emilio Azcarraga, Eugenio Garza Laguer, Antonio Ruiz Galindo, Eduardo Britinham, Juan F. Muñoz, Fernando Senderos, Othon Ruiz, Alberto Bailleres y Max Michel.

Con la apertura comercial y el TLC con Estados Unidos y Canadá el sector privado tiene mucho que perder, si sus empresas y servicios no son competitivos al exterior. Hay 7 mil quinientas empresas extranjeras en México que fortalecen su presencia. Destacando en la rama automotriz (VW, Nissan y Ford), así como en la electrónica (IBM, Kodak y Hewlett Packard). Las acciones del gobierno quedan respaldadas por PEMEX quien mantiene un papel fundamental en la generación de divisas y otro tipo de ingresos que provienen de sus empresas y recaudación de impuestos. Aunque esta fuerza presumiblemente se verá menguada con la venta parcial de la Petroquímica, recién anunciada.

Al mismo tiempo, puede verse que el crecimiento de las exportaciones ha sido muy lento, aproximadamente del 8 al 10 por ciento anual. Mientras que las importaciones presentan cifras muchísimo más altas. Entre las razones están un capital poco dispuesto a correr riesgos, un nivel bajo de investigación y desarrollo que repercute en la capacidad para innovar, escasa tecnología y bienes de capital que satisfagan la demanda externa.

No obstante, la crisis del 94 afectó también profundamente a este importante sector de la economía. Prueba de ello fue el anuncio, a principios de 1995, del Grupo Sidek -consorcio con 247 empresas, que da empleo directo a 9,000 personas e indirecto a 20,000- de que dejaría de pagar los 20 millones de dólares que debe, y la advertencia de que los empresarios regiomontanos no pagarían a los bancos ni cumplirían con sus obligaciones fiscales, incluyendo el Seguro Social y el Infonavit, lo que hubiera significado el derrumbe de la economía nacional. <sup>6</sup> Esta áspera reacción del sector empresarial hacia el empecinamiento del gobierno por sostener el modelo económico neoliberal, mostró otro problema real de la economía: la falta de liquidez de muchas empresas.

<sup>6</sup> Ortega Pizarro, Fernando, "Se quiere la estructura financiera: las empresas, sin dinero para pagar créditos e impuestos", en Proceso, No. 955, 20 de febrero de 1995, p. 6

El problema de las carteras vencidas en el sector privado, no se puede, sin embargo, considerar en forma aislada, ya que genera importantes consecuencias como el desempleo, la falta de dinero para el fisco y la quiebra de empresas. En este sentido, datos proporcionados por la Canacintra indicaron que en 1994 y hasta enero de este año, se habían cerrado alrededor de 4,000 empresas y habían sido despedidas casi 70,000 personas. El IMSS, por su parte, informó que en diciembre de 1994 se perdieron 72,929 empleos a nivel nacional.<sup>7</sup>

### 3.1.1.3. Los programas económicos.

Entre 1980 y 1995 se lanzaron cuatro planes nacionales de desarrollo y seis programas económicos: PIRE, PERE, MiniPIRE, PAC, PSE y PECE. En cada uno de ellos el objetivo ha sido reducir la inflación y lograr el crecimiento económico. Los Planes Nacionales de Desarrollo han contemplado, también erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad de los diferentes sectores de la población. Sin embargo, entre 1983 y 1995 no solo no se advierte un cambio sustancial en las políticas económicas, sino tampoco se advierte una mejora en la condición de vida del mexicano. Durante el sexenio de 1982-88 el gobierno se comprometió con el FMI a tener una inflación promedio sexenal del 15.0 por ciento y un déficit del 2.0 por ciento, y el resultado fue una inflación promedio anual del 86.1 por ciento y un déficit del 13.4 por ciento. Los compromisos oficiales de inflación promedio anual para los años 1989 y 1990 fueron de 11.6 por ciento, pero los precios aumentaron 25.2 por ciento en promedio anual.<sup>8</sup>

En 1989 se creó el Programa Nacional de Solidaridad a fin de apoyar el desarrollo social de los grupos marginados mediante la participación social organizada. No obstante, el PRONASOL, que también se ha caracterizado por llevar una propaganda política a favor del PRI, absorbió en 1991 solo un 8 por ciento del gasto en desarrollo social. Las proporciones del gasto en desarrollo social han seguido las siguientes tendencias. Por cada peso que gasta el gobierno en bienestar social 46 centavos se destinan al sector salud; 42 centavos a la educación y sólo 12 centavos al desarrollo urbano.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>8</sup> Ramírez, Carlos, *El Financiero*, 23 de noviembre de 1990.

Sin embargo, en ese mismo año de 1991, en el Presupuesto de Egresos la participación del gasto, que incluye rubros como educación, salud, desarrollo social y urbano entre otros, aumentó con respecto a 1988 a 32.2 %; a 39.5 % en 1989 y a 38.3 % en 1990. Ascendiendo el gasto programado a 61.9 billones de pesos.

#### 3.1.1.4. Apertura económica y fuga de capitales.

El proceso de industrialización mexicana de la década de los treinta se basó en el principio de sustitución de importaciones. La política industrial se tradujo en un proteccionismo que imponía altos aranceles y licencias de importación a todos aquellos productos extranjeros que pusieran en riesgo la industria mexicana. El resultado fue una industria débil y vieja al quedar aislada del exterior. Para sanar la economía se piensa hoy día en una triple estrategia: elevar eficiencia, elevar la productividad y participar en la libre acción de las fuerzas del mercado internacional.

El neoliberalismo mexicano ha estimulado la apertura del mercado, alentándose sobre todo, la inversión. Para los extranjeros México resulta atractivo por varias razones: ofrece la mano de obra más barata de los países semindustrializados, comparte con Estados Unidos una frontera de 3 mil km., reformas hechas a la ley de Inversión Extranjera que parece favorecerlos y un amplio mercado de consumidores. Asimismo, el gobierno abrió sus mercados motivándolos aún más con altas tasas de interés.

La entrada de México al GATT estaba encaminada precisamente a favorecer la apertura económica. A partir de 1982 una gran parte de los 8 mil 100 productos adquiridos en el mercado mundial y sujetos a la Tarifa General de Importaciones empezó a recibir un nuevo trato al introducirse México a la fase de liberación del mercado. En noviembre de 1985 el gobierno mexicano solicitó su entrada oficial al GATT. El protocolo de ingreso se firmó en julio de 1986. En 1988 el proceso de liberación

\* El mayor socio comercial de México es naturalmente Estados Unidos. El comercio bilateral con esta nación representa 52 mil millones de dólares al año. Actualmente el 62 por ciento de los capitales foráneos provienen de Estados Unidos. Es muy significativo observar que el segundo lugar lo ocupa Alemania, pero con tan sólo 7 por ciento de la inversión foránea.

se acentuó al exentar del permiso de importación a un 96 por ciento de los valores. Esta tendencia se ha incrementado hasta 1990, año que anunció la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos y Canadá, formando el mercado comercial más grande del mundo, más de 350 millones de personas, y una balanza comercial de 4,5 billones de dólares.<sup>10</sup> El acuerdo pretendía facilitar aún más la inversión directa estadounidense en el país, fortalecer el bloque comercial de la cuenca del pacífico, contrarrestar el poder que podía tomar la Europa unificada y el bloque comercial asiático. Ante la perspectiva de consolidación de los bloques comerciales, a México le garantizaban por lo menos tener un pie dentro de uno de los bloques.

Mención aparte merece la industria maquiladora en nuestro país. En los últimos quince años las empresas estadounidenses han perdido competitividad interna y externa ante las empresas europeas y japonesas. Más de la mitad del total de las industrias maquiladoras instaladas en México son de origen estadounidense. En efecto, de un total de 1,646 maquiladoras que se encuentran en el país, 827 son estadounidenses. De éstas, 612 tienen capital cien por ciento de Estados Unidos y 215 mayoritariamente. Entre las ventajas que ofrecen está: mano de obra joven y barata, un marco jurídico claro y flexible; y, cambio de una economía cerrada a una abierta. Esto se traduce para las empresas maquiladoras norteamericanas en una reducción de sus costos de producción, menores precios y, por lo tanto, mayores ganancias y, sobre todo, mayor competitividad en el mercado internacional.

No obstante, las bondades que presuponia dicha política neoliberal, fracasó completamente, provocando una fuga de capitales. El aumento de las tasas de interés en los países centrales -aunado a la inestabilidad política que provocó el alzamiento indígena y campesino en Chiapas- provocó el retiro de capitales extranjeros. Si la idea de la política neoliberal salinista era impulsar el crecimiento económico con inversión extranjera, motivando el flujo constante de capitales extranjeros con altas tasas de ganancia, esta política fracasó. Subieron las tasas, se redujeron los flujos y se desató la crisis al emigrar los capitales.<sup>11</sup> Lo que vino a demostrar el riesgo potencial que se corre al optar por un sistema financiero completamente libre y abierto. México abrió sin reservas sus mercados a la inversión, exponiéndose en consecuencia a un cambio de actitud de los inversionistas.

<sup>10</sup> Fuentes, Carlos, Nuevo Tiempo Mexicano, México, Ed. Trillas, 1995, p. 67

<sup>11</sup> Ibidem, p. 7

sistema financiero completamente libre y abierto. México abrió sin reservas sus mercados a la inversión, exponiéndose en consecuencia a un cambio de actitud de los inversionistas.

El nivel de dinero que salía al exterior llegó a ser tal que amenazó las reservas del Banco de México. Según un informe del World Financial Market la fuga de capitales se había elevado a unos 60 mil millones de dólares (6 mil depositados en bancos y 54 mil en distintas formas de inversión)<sup>12</sup> Lo anterior muestra el escepticismo existente en el exterior. En Nueva York, la oficina central de la correduría Goldman Sachs sintetizó el sentir de los inversionistas extranjeros al principio de este año. Dijo que la política monetaria y el régimen cambiario de libre flotación decididos por el gobierno a raíz de la crisis financiera desatada por la devaluación no fortalecen la confianza de los inversionistas ni promueven el flujo de capitales. Expresión nítida de esta desconfianza fueron los resultados de la inversión extranjera en la Bolsa de Valores, particularmente en el mercado accionario, durante el mes de enero. El saldo, al cierre de ese mes, fue de 22,973 millones de dólares, 33.2% menos que el saldo al cierre de diciembre.<sup>13</sup> México en muy breve tiempo pasó de ser el paraíso de los inversionistas -asi publicitado oficialmente durante el sexenio salinista-, a ser una seria amenaza para los mercados financieros internacionales.

Es evidente que ni siquiera el intento del presidente Zedillo de recuperar a los inversionistas extranjeros mediante el incentivo de altas tasas de interés va a lograr que éstos regresen, ya que las mismas tasas pueden ser para ellos la seguridad de que algo anda mal, así que, al prever una situación de insolvencia en el país, sólo invierten a corto plazo, con capitales golondrinos que, a la hora de sacarlos, orillan al gobierno a echar mano de los recursos que ha solicitado y entonces, además, se dispara la deuda externa.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. México, OCDE, 1995, p. 23

<sup>13</sup> Acosta Córdova, Carlos, "Huyen los capitales, se detiene la inversión, la bolsa se desploma y, dentro y fuera del país, la desconfianza en México repunta", en Proceso, 955, 20 de febrero de 1995, p. 6 y s.

<sup>14</sup> Terrazas, Ana Cecilia, "La crisis, con rasgos semejantes a los del 29 en Estados Unidos; los bancos deben reconocer sus culpas y renegociar deudas: el investigador Gonzalo Castañeda", en Proceso, No. 956, 27 de febrero de 1995, p. 8

### 3.1.1.5. Deuda externa.

La singular idea de resolver los problemas económicos internos con el crédito y la inversión extranjera ha sido una de las grandes pretendidas soluciones mágicas de nuestra historia. A lo largo de sus 185 años de vida independiente México siempre ha sido un país deudor, nunca un país acreedor. En este tiempo, nuestro país ha tenido que suspender el pago de la deuda en catorce ocasiones. Alguna de las cuales nos ocasionó que fuera hostigado por una intervención militar para hacernos cumplir con nuestros compromisos financieros. Asimismo, hemos tenido que firmar acuerdos desventajosos. Y si bien es cierto que nunca hemos pagado el monto total de nuestras deudas, la suma de los intereses devengados, las concesiones económicas concedidas y los privilegios políticos otorgados, superan, con mucho, el valor real de éstas.

La deuda externa y la fuga de capitales han sido dos de los impedimentos más importantes para reconstruir la economía mexicana. De 1978 a 1988 la deuda externa creció de 26.3 mil millones de dólares a 81 mil millones de dólares<sup>13</sup>.

En este contexto los organismos financieros internacionales -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial-, fueron determinantes para la implementación del modelo neoliberal, ya que condicionaron los préstamos a la aplicación de una serie de mecanismos tendientes a adoptar al neoliberalismo como política económica oficial a través, principalmente, de la llamada "carta de intención", por la cual México se comprometía tácitamente a adoptar esta nueva corriente. En el fondo lo que se pretendía era salvaguardar los intereses financieros de las grandes oligarquías a nivel internacional y de sus compañías, así como los carteles transnacionales.

No en vano, para lograr la firma de los acuerdos por 20,000 millones de dólares -parte del paquete de rescate por 52,000 millones promovido por el presidente Clinton-, no fue poco lo que debió aceptar el gobierno mexicano y el Banco de México. Entre lo más destacado: cumplir cabalmente con los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional; mantener un límite de 10,000

<sup>13</sup> Reyes Heróles, Jesús, "Estabilización y crecimiento en México: gestión de la Deuda Pública", en revista El Trimestre Económico, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, abril-junio de 1990, No. 226, p. 416

millones de pesos a la expansión anual del crédito interno del banco central; restringir la tasa de crecimiento de la base monetaria a niveles inferiores a los de la inflación; mantener altas las tasas de interés de corto plazo y lograr un superávit en las finanzas públicas.<sup>16</sup>

Aunque las anteriores condiciones estaban explícitamente señaladas como un requisito para la firma de los acuerdos, lo que no estaba previsto es la serie de condiciones a que se sujeto el gobierno mexicano para poder hacer uso de dichos recursos, a través del llamado Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la Estabilización de la Economía Mexicana. Un acuerdo verdaderamente leonino, que no ha sido oficialmente difundido, y que revela un total sometimiento al gobierno norteamericano. Sirva de muestra el punto 1 del artículo VI de dicho acuerdo: "No se desembolsarán recursos primarios en favor de México o del Banco de México directa o indirectamente si el Departamento del Tesoro determina que las políticas económicas de México y el Banco de México no son consistentes con la Carta de Intención y el Memorándum sobre Política Económica referido en el crédito para México aprobado por el FMI el 1o. de febrero de 1995, o cualquier otra de las políticas económicas establecidas subsecuentemente bajo el programa del Fondo Monetario Internacional."<sup>17</sup>

Asimismo, el Contrato Relativo a los Recursos Provenientes de las Exportaciones de Petróleo, -otro de los cuatro contratos que instrumentaban las operaciones acordadas en Washington- establecía los mecanismos para controlar los recursos obtenidos de dichas exportaciones, y entre los cuales se establecía la obligación por parte de PEMEX de instruir a sus clientes en el extranjero a que realicen los pagos de exportaciones en las cuentas que para estos efectos tiene en un banco en los Estados Unidos, quién a su vez los transferirá a una cuenta que para tales propósitos tiene el Banco de México en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. México, naturalmente, puede disponer de dichos recursos, salvo en el caso, por supuesto, de que dejen de cumplirse las obligaciones de pago de los apoyos otorgados.<sup>18</sup> Sobra decir que el contenido completo de dichos contratos no ha sido

<sup>16</sup> Acosta Córdova, Carlos, "El Departamento del Tesoro tendrá facultad de orientar, autorizar, vigilar y auditar la marcha de la economía mexicana", en Proceso, No. 956, 27 de febrero de 1995, p. 9

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Ibidem

informado al público mexicano. La revista "Proceso" pudo tener acceso a ellos debido a que una versión preliminar de éstos fue obtenida por los diputados, que luego la filtraron a la prensa.

Podría pensarse que vale la pena aceptar tales condiciones si dicho préstamo significara reactivar la economía e iniciar el crecimiento. Sin embargo, es evidente que nuestra economía carece de condiciones de pago alguno y esta nueva línea de crédito sólo resuelve el problema del endeudamiento de corto plazo; no soluciona el déficit de cuenta corriente. Al finalizar los 18 meses de plazo del préstamo, lo único que vamos a tener son 52,000 millones de dólares más de deuda externa.<sup>19</sup>

Razonando en función de los hechos arriba expuestos, no debe resultar extraño que la viabilidad de la política neoliberal, y su aplicación en nuestro país, sea puesta seriamente en tela de juicio, aún por aquellos sectores de la población más conservadores.

### 3.1.2. La problemática social

Es indispensable abordar la problemática social, ya que los trastornos sociales son responsables de un alto porcentaje de criminalidad, la cual a su vez repercute en un aumento de la inseguridad social. Asimismo, es necesario el análisis de los principales factores sociales que influyen directamente en la delincuencia para que de esta manera podamos fundamentar nuestra hipótesis de trabajo, en el sentido de que fue precisamente el aumento de los índices delictivos, causados por problemas socioeconómicos lo que motivó el surgimiento del Ministerio Público Especializado, como respuesta del Estado para resolver el problema de la seguridad pública.

Es indudable que uno de los aspectos que más contribuyó al establecimiento del Ministerio Público Especializado fue precisamente el aumento de los índices delictivos. En este contexto factores sociales como el desempleo, la marginación, la sobrepoblación, la desintegración familiar y el analfabetismo son evidentemente causas importantes del fenómeno criminal. No se olvide que el ser humano es un

<sup>19</sup> Huerta, Arturo, "En doce años de gobierno neoliberal, México se volvió perdedor y tiene que ceder todo", en Proceso, No. 953, 6 de febrero de 1995, p. 23

ente social, es decir, su vida se desenvuelve en la sociedad, y es natural que todos los factores con los que se vea directamente relacionado influyen necesariamente en su vida.

### 3.1.2.1. Analfabetismo.

Se considera analfabeta a aquella persona que no sabe leer ni escribir. Sin embargo, el problema en cuestión es bastante más complejo, ya que tal concepto no engloba la magnitud de este fenómeno.

La definición anterior se ha tomado muchas veces para efectos censales, para lo cual basta una simple afirmación positiva que indique que la persona sabe leer y escribir para considerarla alfabetada. Hay que decir que los alfabetos y analfabetos son personas que pertenecen generalmente a medios socioeconómicos y culturales diferentes. Se puede afirmar que los analfabetos se distinguen por su pertenencia a una cultura tradicional, no letrada, indígena y su situación de "marginados" o "Sumergidos sociales".<sup>20</sup>

El analfabetismo se manifiesta con tasa más elevada en el sector rural que en el urbano. En 1970, por ejemplo, el analfabetismo era de 36.5 % para la población rural y del 15.2 % para el urbano. Con base en estos datos se ha clasificado el territorio en tres regiones, dependiendo del grado de analfabetismo en cada uno de ellos, de la siguiente manera.<sup>21</sup>

- a) Regiones con tasa de analfabetismo muy alta (más del 40% de la población), zona sudoriental del país que incluye a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
- b) Regiones con tasa de analfabetismo alta (del 18.5 al 29.4 %), comprende el sudoriente, es decir los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco; en la región central Morelos, México y Tlaxcala; en el centro-orienté, Veracruz y San Luis Potosí; y en el nor-occidente, Sinaloa, Nayarit, Zacatecas, Jalisco y Colima.

<sup>20</sup> Carla B., Patricio, La educación en América Latina, México, Ed. Limusa, 1981, p. 89-91

<sup>21</sup> Padua, Jorge, El analfabetismo en América Latina, México, Ed. El Colegio de México, 1979, p. 121

c) Regiones con tasa de analfabetismo baja (de 9.1 a 14.7 %) abarca todos los estados del Norte del país, es decir, Baja California Norte y Sur, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; asimismo, incluye a Durango, Aguascalientes y el Distrito Federal.

Es de observarse que a pesar de que el Distrito Federal registra una baja tasa de analfabetismo, los estados que lo circundan cuentan con tasas altas, ejerciendo una fuerte influencia sobre el Distrito.

Ahora bien, en relación con el analfabetismo y la distribución de la fuerza de trabajo, es evidente que mientras menor sea la educación recibida por las personas, menor serán sus oportunidades de obtener un empleo digno y bien remunerado. En este sentido, los estudios realizados demuestran que la mayor parte de los analfabetas se localizan en zonas rurales, ya sea en las haciendas, plantaciones, comunidades indígenas, etc. Es decir, su empleo se limita casi totalmente al sector primario de la economía, en el que la actividad principal es la agricultura, seguida de la ganadería, minería, etc. A cambio de su mano de obra barata, las personas empleadas en este sector reciben poca atención y no tienen más que aceptar las pésimas condiciones en que viven, pues sus bajos ingresos no les permiten allegarse los recursos indispensables.

Por lo anterior, puede afirmarse que existe una fuerte correlación entre el analfabetismo y el marginalismo. "La mayoría de los analfabetas urbanos son migrantes campesinos, habitantes de los cinturones de pobreza que rodean las grandes ciudades, ocupados en servicios domésticos o subempleados."<sup>22</sup> A continuación analizaremos de que manera inciden estos cinturones de pobreza que rodean a las ciudades en los índices delictivos.

### 3.1.2.2. Marginación Social

Los marginados son "...aquellos hombres que no han gozado de ninguna clase de formación o educación, que se hallan sometidos en todas sus relaciones sociales y no poseen por ello ninguna

<sup>22</sup> Carla B., Patricio, op. cit., p. 51

autoridad, cuyo prestigio social esta por debajo de todos los demás y que no poseen propiedades, ni ingresos que les permitan satisfacer las necesidades más elementales de la vida." <sup>23</sup>

La marginación es pues una de las características de las sociedades subdesarrolladas y significa estar al margen del desarrollo económico, político, social y cultural de un país. Los indicadores que permiten medir las diversas formas de marginación son variados y abarcan desde las necesidades más elementales de una persona, hasta el uso de tecnología avanzada.

Una característica de las sociedades marginadas es que dicha marginación resulta predominantemente rural. El marginalismo que se da en las ciudades, principalmente en zonas de ciudades perdidas y en los cinturones de miseria, tiende a asociarse al sector rural, es decir, al fenómeno migratorio de la población rural hacia las ciudades, en busca de mejores oportunidades de bienestar y empleo.

"Los campesinos que emigran a la ciudad lo hacen con la esperanza de encontrar un mejor nivel de vida y mejores oportunidades para sus hijos. Sin embargo, solo una parte de ellos obtendrá empleo en la industria o en los servicios y la mayor parte no encontrará trabajo o encontrará empleos eventuales. Para todos ellos, el cambio no se produce sin conflictos personales y dificultades; muchos caen en condiciones de vida más negativas que aquellas por las cuales emigraron a la ciudad: insalubridad, alimentación deficiente, promiscuidad, etc. Dichas condiciones se traducen en un fuerte sentimiento de frustración." <sup>24</sup>

En consecuencia, no es casual que con las migraciones los problemas rurales se conviertan en urbanos, que solo cambien de lugar y que el desempleo rural pase a ser urbano. "El surgimiento de poblaciones marginadas en las ciudades, constituidas básicamente por migrantes, se caracteriza por

<sup>23</sup> Truba Dávalos, José, Sociología Industrial, México, IMES, 1972, p. 282 y s.

<sup>24</sup> Gallo Martínez, V., Economía, sociología y educación, México, Omsa, 1966, p. 61

condiciones de vivienda sumamente deficientes, lo que da lugar a los cinturones de miseria, donde se desarrolla el vicio y la delincuencia.”<sup>25</sup>

### 3.1.2.3. Desempleo

Con el propósito de apoyar la tesis en la cual consideramos al desempleo y subempleo como factores criminógenos realizamos un muestreo con estadísticas elaboradas por la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad (actualmente la Secretaría de Seguridad Pública) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

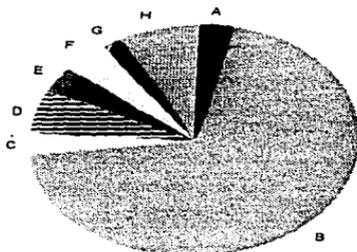
El análisis de la criminalidad comprendió los meses de junio de 1988 a marzo de 1989 (diez meses en total), de acuerdo con ellos se obtuvieron los siguientes resultados:

Número total de delitos cometidos entre junio de 1988 y marzo de 1989

	Mes del Año	Cantidad de delitos
1988	Junio	1,127
1988	Julio	1,109
1988	Agosto	762
1988	Septiembre	621
1988	Octubre	615
1988	Noviembre	341
1988	Diciembre	661
1989	Enero	812
1989	Febrero	841
1989	Marzo	596
	<b>T O T A L</b>	<b>7,485</b>

<sup>25</sup> Centro de Estudios económicos y demográficos del Colegio de México, Dinámica de la población en México, México, Colegio de México, 1982, p. 35

De los anteriores delitos, la parte proporcional por ocupaciones o empleo de los presuntos delincuentes fue la siguiente:



- A. 224 delitos. Profesionales, técnicos especializados, trabajadores de la enseñanza, arte, espectáculos y deportes
- B. 5,225. delitos. Empleados administrativos, agentes de ventas, supervisores, capataces, obreros, artesanos y operadores de transportes.
- C. 228 delitos. Trabajadores de las fuerzas armadas y servicios de protección y vigilancia.
- D. 450 delitos. Estudiantes
- E. 264 delitos. Amas de casa, jubilados y pensionados
- F. 324 delitos. Desempleados y subempleados
- G. 144 delitos. Otras ocupaciones
- H. 610 delitos. Ocupaciones no especificadas

Del estudio realizado para el periodo en cuestión podemos, en conclusión, decir que la cantidad de delitos cometidos por personas desempleadas o subempleadas es de 324 delitos, que representan el 4.3 % respecto de la criminalidad total, es decir, un porcentaje relativamente bajo, considerando los altos índices delictivos que se registran diariamente en el Distrito Federal. Sin embargo, hay una serie de factores que es necesario considerar antes de descartar la hipótesis de que el desempleo y subempleo inciden de manera especial en los altos índices delictivos.

Primeramente, debe tomarse en cuenta que las estadísticas analizadas son bastante incompletas, es decir, no engloban todos los delitos que tuvieron lugar durante el período estudiado. Eso se debe a que no todas las averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que sirvieron de base para la elaboración de tales estadísticas llegaron al sitio en donde estas se crearon (Dirección de Sistemas de Información de la propia Procuraduría). Aunque no podríamos precisar en que medida son incompletas dichas cifras.

En segundo lugar, el código de ocupación "F" a que se refiere los desempleados y subempleados, no señala el criterio que se siguió para considerarlos como tales. A nuestro juicio, en los demás códigos de ocupación existen otros "empleos" que bien pudieran considerarse dentro del rubro "subempleo". Por ejemplo, los códigos "D", 450 delitos cometidos, y "E", 264 delitos, (estudiantes, amas de casa, jubilados y pensionados) agrupan a personas que pudieran ser considerados como "desempleados ocultos" <sup>26</sup> Los delitos cometidos por estas personas representa el 9.5 % de la Criminalidad total, que sumado al 4.3 % de los efectuados por los desempleados y subempleados (código "F") significa el 13.8 %, cifra digna de tomarse en cuenta.

Un último factor a considerar es que no todos los sujetos que delinquen declaran estar desempleados, pues corren el riesgo de que se les impute el delito de vagancia y malvivencia, independientemente del que cometieron. Asimismo, es necesario referirnos a la existencia de las cifras negras u ocultas de la criminalidad, esto es, aquellos delitos que son cometidos pero que no son denunciados ni llegan al conocimiento de las autoridades ni forman parte de las estadísticas oficiales.

Sobre el particular el Instituto Nacional de Ciencias Penales estima que la cifra oscura del delito en general en el Distrito Federal oscila en un 83 % de los delitos cometidos. <sup>27</sup> Por otro lado, después

<sup>26</sup> Los "desempleados ocultos" son aquellos que estadísticamente no aparecen como desempleados sino como inactivos, ya que no intentan incorporarse en alguna actividad económica. (Cfr. Encuesta Nacional de Empleo Urbano, INEGI, 1987, p. 22 y s.

<sup>27</sup> Álvarez Gómez, Ana Josefina, Crisis Económica y Criminalidad, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1987, p. 147

de realizar un análisis específico de los delitos cometidos por la población desempleada y subempleada (código "F"), obtuvimos los siguientes datos:

#### DELITOS COMETIDOS POR LA POBLACION DESEMPLEADA Y SUBEMPLEADA

TIPO DE DELITO	%	CANTIDADES
Robo (varios)	50.3	163
Lesiones	10.1	33
Contra la salud	7.4	24
Fraude	6.1	20
Portación de arma	4.9	16
Daño en propiedad ajena	4.3	14
Tentativa de robo	2.7	9
Denuncia de hechos	1.8	6
Atentado al pudor	1.8	6
Amenazas	1.8	6
Ataques a las vías de comunicación	1.5	5
Violación	1.2	4
Homicidio	.9	3
Vagancia y malvivencia	.6	2
Tentativa de violación	.6	2
Tentativa de fraude	.6	2
Disparo de arma de fuego	.6	2
Despojo	.3	1
Secuestro	.3	1
Corrupción de menores	.3	1
Allanamiento de morada	.3	1
Extorsión	.3	1
Usurpación de Funciones Públicas	.3	1
Tentativa de amenaza	.3	1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>324</b>

Las anteriores cifras nos indican que el mayor porcentaje registrado (61.9%) correspondió a los delitos contra las personas en su patrimonio, es decir al delito de robo -en sus diferentes acepciones-, daños en propiedad ajena, fraude, despojo, extorsión, tentativa de robo y fraude. Este resultado viene

a corroborar que la mayoría de las personas que carecen de trabajo o las subempleadas delinquen debido a que no cuentan con los satisfactores necesarios para subsistir, es decir, por la ausencia de medios económicos.

En segundo lugar de importancia se encuentran los delitos que atentaron contra la vida y la integridad corporal de las personas (11.6%), es decir, al parecer no toda la criminalidad fue motivada por causas económicas. Sin embargo, se puede pensar que en algunos casos los desempleados y subempleados pudieron recurrir a este tipo de delitos para poder cometer otros, por ejemplo, contra las personas en su patrimonio. En estos casos muchas veces el robo va acompañado con violencia, dando lugar con ello a otros delitos como lesiones y homicidio.

No es extraño que los delitos contra la salud ocuparan el tercer lugar en nuestra clasificación (7.4%) Esto se debe muy probablemente al hecho de que ante la carencia de un empleo lícito, las personas desocupadas o subempleadas optan por trabajar en una actividad ilícita, como puede ser la producción y venta de estupefacientes. La necesidad económica, en este caso, debido a la falta de ingresos, orilla muchas veces a actuar en forma ilegal.

Solo el 6.1 % de los delitos cometidos por desempleados y subempleados atento contra la seguridad pública, en su modalidad de portación de arma prohibida. Aquí no encontramos una razón especial para poder explicar el porque de ese delito. Quizá se deba al hecho de que para delinquir es necesario contar con un arma para intimidar o lesionar a las posibles víctimas.

Finalmente, los delitos sexuales representaron únicamente el 3.9% de la criminalidad total. En este caso no hay una correspondencia clara entre delincuencia por motivación económica y la comisión de delitos sexuales. Por consiguiente, pudiera establecerse que este tipo de delito obedece a otras causas.

Por último, hay que hacer énfasis en el hecho de que a la criminalidad oficial registrada muy probablemente le corresponda un porcentaje tal vez igual o mayor de delincuencia oculta. Es decir, dentro de las cifras ocultas de la criminalidad hay que buscar la cantidad de delitos que se efectúan debido al desempleo y la subocupación, para así poder tener una idea más clara del problema. Al

respecto Orellano Werceo llegó a la conclusión de que los delitos en que la cifra negra registra mayores índices son principalmente los de robo sin violencia y de poca cuantía.<sup>28</sup>

#### 3.1.2.4. Sobrepopulación

Es por todos sabido que actualmente la ciudad de México enfrenta el grave problema de la sobrepoblación. Lo anterior se debe a dos fenómenos fundamentales: una tasa muy alta de natalidad y, por otra parte, un desarrollo económico desequilibrado en todo el país, que provoca la emigración rural. A estos factores habría que agregarle un total descontrol tanto a nivel particular como empresarial, es decir, en lo particular desemboca en una baja de sus ingresos que origina se presenten frustraciones ante la situación de deficiencia económica y desajuste moral, que en un momento de desesperación lleva a la gente a delinquir. En tanto en lo empresarial los adelantos técnicos van sustituyendo a la fuerza de trabajo humana, aumentando con ello la escasez de fuentes de trabajo y, consecuentemente, la migración rural a la ciudad, la cual, las más de las veces, se asienta en zonas de muy baja condición económica, en donde no siempre se encuentran los servicios básicos de salud, higiene, recreación, seguridad, etc.

Desde esta perspectiva son pues dos los problemas principales relacionados con el factor demográfico: la sobrepoblación de las ciudades y la urbanización de las mismas, y sus repercusiones en la vivienda en relación con la criminalidad.

Analicemos ahora brevemente el fenómeno de la sobrepoblación y el fenómeno con el aparejado que es el del espacio o entorno social que comprende el barrio, la comunidad y la composición de la población.

El fenómeno de la sobrepoblación puede entenderse como "la situación de una sociedad en la que el número de habitantes es demasiado grande para conseguir algún objetivo socialmente aceptado."<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Orellano Werceo, Octavio, Manual de Criminología, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 351

<sup>29</sup> Diccionario de Sociología, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 278

Lo anterior implica que una población que rebasa los límites de producción y superficie de un lugar no puede lograr su desarrollo, sino que por el contrario tiende a retrasarlo.

La situación tiende a agudizarse cuando la urbanización, fomentada por el acelerado crecimiento en la población, carece de la infraestructura necesaria para dotar de empleos a las personas que emigran a las ciudades, motivando con esto que grandes zonas de población se conviertan en sectores marginados y por lo mismo en fuentes de delincuencia.

Las zonas de la ciudad más pobladas, son las principales fuentes criminógenas, en ellas las familias enteras viven hacinadas en viviendas a medio construir, y en precarias condiciones socioeconómicas, lo que provoca una situación de constante irritación ante una sociedad que los margina y que da lugar a las conductas antisociales como son: prostitución, drogadicción, alcoholismo, actitudes que inciden y pueden provocar a su vez un delito.

Una vez planteado el problema, explicaremos cada uno de sus componentes, mismos que forman el medio demográfico, considerado como uno de los factores sociales que influyen en la delincuencia.

#### a) Composición de la Población.

La importancia de la composición demográfica es relevante dentro de la criminalidad, ya que motiva la hipótesis de que a mayor número de elementos y personas de la misma naturaleza habría mayor grado de adaptación, y a mayor número de personas de diversa naturaleza o categoría, existe mayor desadaptación, es decir la variedad de ver las cosas o interpretaría provocaría mayor grado de conflicto y condiciones críticas que desencadenan en violencia. Así se pueden ocultar más fácilmente las actividades antisociales en una escala mayor de heterogeneidad.

No obstante, en una población homogénea de personas de baja moralidad en la que haya diversos tipos de criminales, también puede esconderse fácilmente un acto antisocial, surgiendo de esta manera la situación de personas que van a formar una población especial, y donde, a raíz de ello, formaran una colonia o barrio del mismo tipo de población, eliminándose las diferencias sociales y económicas.

Estas áreas se encuentran en los límites de zonas que difieren entre sí por caracteres sociales, raciales, políticos o económicos. En las anteriores áreas los delincuentes se protegen por considerar que están en su territorio.<sup>30</sup> Existen inclusive zonas en las cuales la policía no se atreve a entrar en acción contra las pandillas de delincuentes, ya que son defendidos por todos los habitantes de las mismas.

b) Aglomeración y dispersión.

La población, como es evidente, no se encuentra distribuida en las ciudades de una forma homogénea y estable, sino que, por el contrario, se observa que está distribuida de forma muy diversa. Así tenemos que, por ejemplo, allí donde hay un bajo nivel de población tiende a ser escasa la vigilancia policiaca, lo que facilita una mayor incidencia de asaltos, violaciones, robos y otros delitos que se dan precisamente bajo esas condiciones y se favorecen con mayor ausentismo de la población, en donde la delincuencia aprovecha las condiciones de soledad y escasa vigilancia.

En contrapartida, en las zonas de muy alta densidad de población, se forman pandillas y grupos de choque o chavos banda. Ello es más fácil que ocurra en unidades habitacionales o en edificios multifamiliares, particularmente en aquellos que carecen de servicios básicos, ya que las condiciones de pobreza favorecen un estado de depresión en el individuo que lo llevan a delinquir.

Por lo anterior, podríamos afirmar que la incidencia de la delincuencia es mayor en las áreas de alta densidad de población y menor en donde hay dispersión, motivo por lo que es importante la composición de la población. Por último es importante hacer referencia a lo que es el espacio social que es otro de los elementos que se encuentra dentro del factor demográfico y que repercute en la delincuencia.

---

<sup>30</sup> Solís Quiroga, H., *Sociología Criminal*, 2a.ed., México, Ed. Porrúa, 1977, p. 168.

### c) Espacio Social.

Este concepto se utiliza para dar a entender "...los factores que se relacionan íntimamente con la ubicación de una cultura como hecho general, en un medio geográfico determinado."<sup>31</sup> Hay que recordar que la cultura comprende la suma total de usos, costumbres, técnicas, creencias, leyes, moralidad y conocimientos que son patrimonio de un determinado grupo social. Desde este punto de vista, la cultura abarca todos los hechos sociales, ya sean positivos -como la educación y el arte- o negativos -como la delincuencia y prostitución.

El espacio social también se relaciona con la delincuencia y se puede detectar por medio de los mapas estadísticos, con base al sistema de esquemas y planos se puede establecer la relación que existe entre los hechos criminales y su localización, bien puede ser en cuanto a influencias causales o a lo que se refiere a lugares en que viven los delincuentes. De esta manera se pueden establecer "zonas criminógenas", aquellas en la que los asentamientos humanos se dan cerca de barrancas, lomas, cuevas, etc., ciudades perdidas en las cuales se propician los crímenes debido a las condiciones ínfimas de vida en que se desarrollan dichas poblaciones.<sup>32</sup>

Con base en los índices delictivos se pueden establecer las principales "zonas criminógenas" existentes en una ciudad, muchas de las cuales se encuentran marginadas socialmente.

Dentro de estas zonas criminógenas destaca el barrio o barriada, el cual es el medio ambiente en que se mueve un determinado grupo social compuesto en su mayoría por personas que manifiestan conductas sociales negativas, es decir, se manifiestan como un fenómeno colectivo, caracterizando al entorno como un foco criminógeno.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 136

<sup>32</sup> Aunque esta afirmación es de suyo evidente, nos permitimos documentarla con uno de tantos casos que diariamente se leen en los periódicos. Ya que el día de hoy fue asesinada y violada la menor Guadalupe Soto Hernández por tres sujetos en el municipio de Atizapan de Zaragoza, Estado de México, cerca de la barranca conocida como "El Cerrito". Cfr. *La Tarde*, 21-02-1995, año VII, Sección B, p. 6

Existen diversos tipos de barrios criminógenos como son aquellos en que hay pobreza simplemente y no existen numerosos centros de vicio: colonias que carecen de las condiciones mínimas para ser habitadas como son; agua, drenaje, luz, pavimento, o que sólo tienen algunos de éstos servicios. Estas características de los barrios criminógenos son las más importantes, y además entre ellas destacan: la sobrepoblación de sus habitantes que facilita la promiscuidad, la abundancia de centros de vicio (alcoholismo, prostitución y drogadicción), etc. Todo ello mezclado con pobreza, abandono e insalubridad.<sup>33</sup> En suma, podemos afirmar que es importante el barrio porque influye en el número y tipo de los delitos que se cometen.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que el medio demográfico en el que se desarrollan las personas, influye en una forma predominante dentro de las conductas antisociales.

#### 3.1.2.5. Desintegración familiar.

Es necesario considerar a la desintegración familiar como un causa criminógena importante. Ya que buena parte de los delitos cometidos se llevan a cabo por grupos o pandillas, mismas que se forman debido a una diversa serie de factores entre los cuales cabe destacar la ausencia de la organización familiar.

Es determinante la importancia que la familia tiene en la vida del individuo, ya que todos los seres humanos tenemos nuestro origen natural y cultural en ella. El entorno familiar nos proporciona el carácter, nuestros hábitos, costumbres y principios. Por lo anterior, es evidente que la problemática que surge de una familia que carece de unidad redundará en la mayoría de los casos en una conducta delictiva.

---

<sup>33</sup> Solís Quiroga, Héctor, Op.cit., p. 140

Muchas veces la antisocialidad que se desata en la familia desde la infancia o en la adolescencia trae consigo un conflicto hogareño que estalla en la relación con otras personas a través de conductas violentas como: injurias, amenazas, golpes, lesiones e incluso el homicidio.

En algunas ocasiones, existen dentro del medio familiar una serie de factores irregulares que afectan al individuo en su conducta emocional, y posteriormente lo llevan a manifestarse a través de actividades antisociales que se traducen en conductas delictivas. Aunque existe una gran variedad de factores que afectan emocionalmente a los miembros de la familia, nosotros aquí consideraremos tres de gran importancia, los cuales son, las condiciones físicas del hogar, el abandono y la educación familiar.

a) El entorno físico de la familia.

El hogar es, materialmente hablando, la casa habitación en la cual vive la familia. El problema del alojamiento no es algo que pueda considerársele banal, ya que muchas veces las condiciones de habitación en las cuales vive la familia, son un fuerte estímulo que motiva a sus miembros a huir del hogar.

Como es de observarse, la habitación tiene enorme importancia porque influye en las condiciones físicas y mentales de la vida humana familiar. Del aspecto físico de la casa depende el bienestar y el grado de confort con que se permanezca en ella, a lo anterior se debe el estar más tiempo dentro o fuera del hogar, de lo que depende a su vez y en cierto grado la organización familiar. Una residencia inadecuada muchas veces ocasiona que sus miembros permanezcan el mayor tiempo posible fuera del entorno familiar, causando el nacimiento de conductas antisociales con tendencias hacia la delincuencia.

Muchas veces fuera del hogar se facilitan ciertas relaciones sociales que en la adolescencia tienen mayor importancia y a las que comúnmente se les denomina "malas compañías", consistentes en las relaciones amistosas con personas de edad aproximada cuya asociación lleva a desarrollar, por imitación o contagio, una conducta antisocial y desordenada, es decir, que ejerce sobre el individuo

una constante influencia negativa, misma que tiende a asentarse cuando existen centros de vicios que favorecen conductas delictivas tales como: prostitución, drogadicción, robo, lesiones y homicidio, pero que, en última instancia son ocasionadas por la ausencia de una organización familiar sólida, dentro de la cual resulta poco atractiva la vida hogareña.

#### b) Abandono.

Este es uno de los factores que más inciden en el desarrollo emocional del individuo. Entre las causas del abandono, pueden señalarse el desajuste emocional de los cónyuges, la excesiva juventud de los padres, su insolencia económica, etc. Cada tipo de abandono tiene su propia causalidad más o menos complicada.

El abandono también se presenta en diversas situaciones en el seno familiar, sin embargo, la problemática más extendida es aquella que involucra a la madre soltera, ya que cuando el hijo crece y va a la escuela suele interrogársele sobre sus apellidos paterno y materno, así como una serie de preguntas malintencionadas, que traen como consecuencia frustraciones emocionales, angustia, ansiedad, agresividad, etc.

También puede existir el abandono moral, que se da en aquellas familias donde la desintegración no es ocasionada por problemas económicos, sino por la despreocupación del padre o la madre, o ambos, en el desarrollo afectivo de sus hijos, a los cuales se les considera suficientemente educados al satisfacerles sus necesidades materiales, dejando a un lado la satisfacción de sus necesidades emocionales.

#### c) La educación.

Al principio de este inciso se mencionó que la educación forma parte fundamental en la integración familiar, ya que inicialmente es dada por los padres de familia y posteriormente en la escuela que viene a complementar la formación del individuo. Esta misma educación cuando no se ha proporcionado en

forma normal repercute durante el desarrollo del individuo el cual posteriormente va a desviar su conducta hasta llevarlo a delinquir. Muchos criminales durante su niñez no tuvieron la educación por parte de sus padres y a falta de asistencia a la escuela, se desarrollaron en un medio poco favorable creando un antecedente para delinquir.

De lo anterior se desprende que gran parte de la educación que hayan recibido en su familia, en este caso los delincuentes, puede derivar su peligrosidad. En cualquier caso, es válido afirmar que en todo individuo inmerso en el patrón cultural de su medio generador con el cual se identifica es la educación de su familia un factor considerable para delinquir.

En suma, es indudable que los diferentes factores sociales influyen sobre la conducta humana, pero la educación familiar tiene una influencia determinante en toda conducta delictiva, ya que es en el ámbito familiar en el que el ser humano convive la mayor parte de su vida, más que en cualquier otro medio. Es el entorno en el cual el individuo nace, crece y se desarrolla y, por consiguiente, es uno de los antecedentes más importantes en la formación de un delincuente.

### 3.2. Impacto de los problemas socioeconómicos en los índices delictivos

Es casi invariable que en todo grupo social surjan conflictos entre el interés del individuo y el bienestar de la colectividad. Cada persona experimenta impulsos y deseos que de satisfacerlos causarían lesión a otras y conducirían a una continua lucha que debe ser prevenida por los organismos sociales de la nación, factores importantes en la conducta humana que conducen algunas veces a una conducta social o antisocial, los instintos sociales y las actividades intelectuales que están de alguna manera socialmente dirigidas tienden a preservar o luchar por la existencia, contrariamente, los sentimientos antisociales deben ser eliminados o por lo menos restringidos.

Ese control de las tendencias antisociales, en la mayor parte de los individuos, nace parcialmente de ellos mismos. Algunos de los rasgos de la naturaleza humana influyen en la persona deteniéndola en el momento que pretende realizar conductas antisociales a esto se le puede llamar control interno, sin

embargo no es suficiente y con frecuencia es necesario recurrir a controles externos como son los que determina la sociedad, como las costumbres, la opinión pública y la religión, esto se formaliza con la aparición del gobierno quien establece sanciones para castigar conductas infractoras que están determinadas en una ley y que las considera como delitos.

Al analizar las causas que originan particularmente las conductas antisociales, nosotros hemos puesto énfasis en los factores económicos y sociales. Sin embargo, es evidente que no son las causas únicas que determinan el comportamiento infractor, de alguna manera la conducta del individuo es producto de la interacción de factores biológicos, psicológicos y sociales. Es decir, en los comportamientos delictivos incide, por un lado, el carácter personal y la individualidad del sujeto, expresada a través de las características de su sistema nervioso endocrino y los factores biológicos, así como el aspecto psicológico por la vida instintiva, afectiva, intelectual y por los problemas psíquicos que aquejan a la persona. Pero por otro lado, adicionalmente a los factores biológicos y psicológicos, deben también tomarse en cuenta los factores sociológicos, es decir, el ambiente que rodea al autor del hecho delictivo.

Es por lo anterior, por lo que nos atrevemos a decir que en el inicio del comportamiento infractor, se conjugan una serie de factores que se combinan para dar como resultado la delincuencia. El crimen no es un acontecimiento único, súbito, aislado y personal en medio de una evolución general de la sociedad, sino que es un fenómeno complejo como todos los sociales y no puede separarse por consiguiente su estudio, ni de la vida del criminal, ni de los fenómenos ya existentes en la sociedad.

Para Emile Durkheim el delito es un fenómeno social normal. De esta normalidad del delito deduce varias consecuencias que son:

- 1.- La criminalidad es un fenómeno normal, porque deriva de la estructura misma de la sociedad, es un proceso cultural.
- 2.- La criminalidad como producto normal de toda sociedad, evoluciona y se transforma en la misma medida que lo hace la propia sociedad.

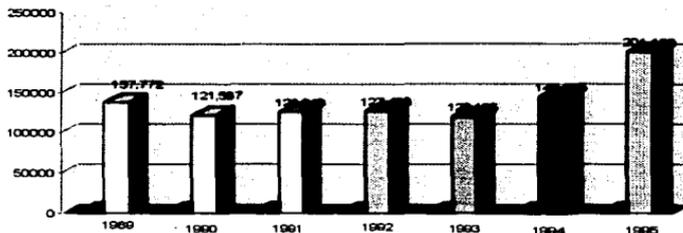
3.- El estudio de la criminalidad solamente se podrá realizar, analizando la cultura que lo ha producido, en un tiempo y espacio determinado.

Aunque nosotros compartimos el punto de vista de Durkheim, en el sentido de que el delito es casi inherente a la naturaleza humana y que éste ha existido desde el comienzo de la historia, ello no debe significar que no se deba luchar en su contra y tratar de que cada día las conductas antisociales sean menores, ya que estas afectan al individuo tanto en su persona como en sus bienes y en la medida en que se combatan existirá mayor bienestar en la persona y un progreso creciente de la sociedad en que se vive.

Pese a todo no podemos decir que exista una norma que nos permita entender cabalmente cuál es la causa última del comportamiento infractor. La acción delictiva, en última instancia, tiene un significado especial para cada individuo que la comete, y su explicación tendría que buscarse, antes de etiquetar a los individuos como delincuentes, en la historia personal del sujeto que delinque. No obstante, generalmente las conductas antisociales son consecuencia de los sistemas socio-económicos que existen en determinadas sociedades. Como hemos visto, nuestra sociedad, por ejemplo, tiene importantes problemas sociales y económicos que inciden directamente sobre el individuo, limitando las posibilidades que tiene el individuo para salir adelante, principalmente en aquellos que carecen de educación, o de recursos y que por lo tanto no pueden satisfacer sus necesidades mínimas. Lo que contribuye a explicar el alto índice delictivo.

El siguiente cuadro (Cuadro 1) nos ilustra de que manera en el periodo estudiado aumentó el índice de delitos a través del número de averiguaciones previas que se han iniciado.

**TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS  
1989-1995**



Como puede fácilmente observarse, 1989 fue de los cinco primeros años el que mayor número de averiguaciones previas registró, con 137, 772. Ese año fue el primero después del cambio de sexenio y posterior a la crisis económica de 1988, que devaluó el peso. En los años posteriores, la cifra de averiguaciones previas se mantuvo bastante constante, ya que sólo se observa una diferencia de más/menos 5,000 averiguaciones. Resultando significativo que la incidencia delictiva haya bajado en el primer año de surgimiento del Ministerio Público Especializado. No obstante, los años posteriores, se siguió incrementando el índice delictivo. En 1994 el número de averiguaciones previas se dispara a 145,095, llegando hasta 201,136 en 1995.

Cada vez resulta más necesario tomar nuevas medidas en contra de la delincuencia, tanto para prevenirla como para readaptar a aquéllos que cayeron en ella a fin de devolverlos a la sociedad despojados de su conducta antisocial. Para lograr esto es necesario estudiar al delincuente y aquellas condiciones y situaciones que lo situaron al margen de la ley y será una vez sabido esto, que alternativas podrán y deberán adoptarse con la finalidad de resolver el problema de la delincuencia en la Ciudad de México.

#### **CAPITULO 4 CONSOLIDACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO**

Como se observo en el capítulo anterior, la década de los ochenta disparó los índices de criminalidad por los problemas socioeconómicos ya planteados. Ante este incremento de la delincuencia la política criminológica adoptada fue la de implementar medias preventivas, es por ello que la PGJDF ha ido avanzando en la modernización de sus sistemas, en la descentralización y en la profesionalización de su personal. Lo anterior se traduce en una mejor impartición de justicia, con apego a los derechos humanos y con el propósito de brindar un mejor servicio a la ciudadanía al combatir a la delincuencia.

Como consecuencia de esta problemática a finales de los 80 y principios de los 90s, se observó que el índice de la criminalidad empezó a ascender de una manera vertiginosa. En esta etapa se observó que la delincuencia no sólo actuaba con una gran violencia, sino que se generó una industria alrededor del delito. Por ejemplo en el caso del robo de vehículos y autopartes, se apreció que existía una ruta del delito donde aparecían diferentes elementos y variantes. Los delinquentes compraban armas a terceros para cometer ilícitos. Después de consumarlos vendían los vehículos a terceros, quienes los desmantelaban para venderlos en piezas a particulares o duplicaban la documentación de los vehículos y alteraban los datos de identificación, para venderlos a otros que tenían pleno conocimiento de los hechos y los vendían en lotes de autos o en tianguis de vehículos. Este modus-operandi se podría extender hacia otras modalidades del robo, tales como mercancías, nómina, casa-habitación y robo con privación de libertad.

Sin embargo, un problema con el que se enfrentaban las autoridades encargadas de la persecución del delito era la falta de seguimiento y cruce de información sobre el delito donde actuaban sujetos con un mismo modus-operandi. La carencia de un sistema de información integral impedía relacionar de manera oportuna, diferentes hechos con un mismo grupo de delinquentes, por lo cual, cuando se lograba la captura de éstos se desconocía la existencia de todas las averiguaciones previas, en las cuales se encontraban relacionados, puesto que no existía un sistema, ni un grupo de investigadores que estuvieran atentos a las secuelas de la actividad criminal en cuestión.

Igualmente, no se lograba la captura de todos los miembros de la organización delictiva. Los que aun se encontraban prófugos formaban nuevas bandas y proporcionaban recursos económicos a los procesados, para obtener su libertad. Lo anterior sin contar que los terceros que tenían pleno conocimiento de los hechos al comprar objetos producto de ilícitos, rara vez eran detenidos, y en su caso consignados únicamente por encubrimiento, obteniendo su libertad fácilmente y prosiguiendo con sus actividades ilícitas.

La PGJDF consideró necesario e impostergable que la ciudad de México contara con unidades de investigación que dieran seguimiento a las conductas ilícitas que se presentaran con un mismo modus operandi. Fundamentalmente en aquellas en las que se presumía que actuaban delinquentes organizados con las características antes referidas. Toda la información necesaria tenía que estar disponible para que en su momento se pudiera establecer la relación existente entre sujetos y hechos delictivos. Estas unidades de investigación se encargarían de desarticular y poner a disposición de las autoridades competentes, a todos los sujetos que actuaran de manera, directa o indirecta, en dichas organizaciones criminales.

Es evidente, por otra parte, que la confianza de la ciudadanía para con las organizaciones de justicia y seguridad pública se encontraba fuertemente deteriorada. La mayoría de las quejas y críticas generalmente incidían en temor a la policía, corrupción, incapacidad técnica, extorsión, venta de protección, tortura y altos índices de impunidad e insuficiencia de servicios para la atención al público.

Ante tal panorama, el gobierno capitalino tuvo que responder a las sensibles demandas de la ciudadanía en materia de seguridad pública. Siendo ésta un servicio de la más alta prioridad, ya que el Estado se organiza para combatir las conductas antisociales, mantener un clima de tranquilidad y paz que permitan el desarrollo armónico del ser humano y de su entorno familiar.

A partir del 19 de julio de 1993 se cuenta con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Esta es una disposición de orden público e interés general que tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en la

ciudad de México. Los objetivos de este ordenamiento son mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

A su vez, la carencia de tecnología moderna, de estadísticas criminales confiables, de información criminológica para tomar las decisiones adecuadas y de un programa eficiente de investigación científica en esta materia, enfrentó a las autoridades a un reclamo social muy enérgico, el cual sería atendido de inmediato con un programa de carácter prioritario, con el decidido apoyo del gobierno para darle solución de fondo.

En este programa era indispensable adoptar medidas criminológicas que frenaran la delincuencia con más eficiencia, de manera que se evitarán acciones desesperadas, equívocas o contradictorias que provienen de las ineptitudes, de las ventajas al delincuente y provocan mayor desaliento en la sociedad, evitando poner en evidencia la incapacidad y las limitaciones del aparato público para encarar el delito.

Dicha inquietud ciudadana quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el cual establecía que, para la procuración e impartición de justicia, era preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance.

"La sociedad requiere que el sistema de derecho genere las respuestas idóneas y oportunas cuando la seguridad pública se ha vulnerado. Es necesario reforzar la acción preventiva del delito y de aquellas conductas que se encuentran en estrecha vinculación con el mismo..."

Es decir, modernizar la estructura y función jurídico-administrativa del Ministerio Público en esta entidad federativa, implicó perfeccionar y ampliar su actividad, a fin de responder cualitativamente a la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad; abatir la impunidad, disminuir el índice delictivo; atender a las víctimas del delito, prevenir y reprimir esas conductas reprochables por la sociedad, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos involucrados en estas tareas.

Igualmente, implicaba avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración fuera más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad.

En suma, la modernización de la institución del Ministerio Público implicaba modificar su quehacer con el fin de que respondiera más y de mejor manera a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual. De esta manera la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal emitió un Acuerdo el 10. de julio de 1993, por el cual se instrumentan y establecen los lineamientos y bases del programa especial denominado Ministerio Público Especializado, el cual quedaba integrado dentro del programa de reestructuración realizado por la PGJDF. Este programa quedó a cargo de un Coordinador General, con dependencia de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

#### 4.2. Objetivos Institucionales del Ministerio Público Especializado

Conforme al compromiso adquirido en el programa de seguridad pública para el Distrito Federal, el primero de julio del año de 1993, mediante la publicación del acuerdo A/002/93 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se instituyó el programa Ministerio Público Especializado. La Coordinación General del Ministerio Público Especializado se organizó de manera que pudiera atender los asuntos que directamente le asignaba el titular de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, cuando por la relevancia o por la dificultad técnica de la investigación fuera necesario, o cuando por la naturaleza de los hechos se afectara de manera especial la seguridad pública.

La Coordinación General del Ministerio Público Especializado pretende dar cumplimiento a las siguientes cuatro orientaciones fundamentales:

- a) Como consecuencia de las necesidades que se le plantean, es necesario que los cuerpos policiales, mediante las estrategias correspondientes, puedan no sólo incrementar la eficiencia en su trabajo, sino también sentirse orgullosos de pertenecer a una organización digna y profesional.
- b) La población reclama una actividad firme y decidida en contra de quienes vulneran su patrimonio, su tranquilidad y en ocasiones su integridad física, pero también exige una policía respetuosa de la ley y profesional en su desempeño; lo cual redundará, en su momento, en el aprecio y reconocimiento por parte de la sociedad y en el fortalecimiento de una organización eficiente y renovada.
- c) Por otra parte, es necesario dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes para que, conforme a Derecho, se ejecuten con profesionalismo las estrategias y programas del combate a la delincuencia.
- d) Realizar cursos de alta especialización para crear una nueva generación de investigadores que dirijan, en la práctica, las acciones encaminadas a descubrir la verdad de los hechos y desterrar abogados tramisores que se han perdido en el cúmulo del trabajo que se presenta.

#### Estrategias:

Con base en las anteriores orientaciones, se consideraron las siguientes líneas estratégicas de acción:

- 1.- La selección rigurosa del personal que integre al Ministerio Público Especializado, tanto de Agentes del Ministerio Público como la de Agentes de la Policía Judicial. En ambos casos, deberán ser sometidos a exámenes psicométricos, físicos, antidrogas y no contar con antecedentes penales, entre otros requisitos.
- 2.- Capacitación intensiva y amplia para brindarles un entrenamiento en actividades técnico-teóricas y operativas y sensibilizarlos para que reconozcan el origen y la justificación de la función que desarrollan.
- 3.- No solamente se consideran las aptitudes que tengan los aspirantes, sino también las actitudes que muestren, ya que es importante el sentido de responsabilidad, respeto, compañerismo y espíritu corporativo. Cabe aclarar que la capacitación deberá ser posteriormente enfocada a entrenar a los miembros del Ministerio Público Especializado en los avances, técnicas y experiencias acumuladas que puedan servir al mejoramiento de sus funciones.
- 4.- Instrumentación de mecanismos y sistemas de investigación modernos que permitan supervisar y evaluar los resultados mediante la aplicación de manuales y formatos que al efecto se expidan.

5.- La captación computarizada de series estadísticas y de información derivada de la actuación cotidiana del personal del Ministerio Público Especializado, en sus diversas áreas, permitirá adecuar las técnicas y procedimientos para enfrentar con eficiencia y respeto a los derechos humanos a la delincuencia organizada y violenta.

El catálogo de series estadísticas y de información, instrumentado y ya en operación, culmina con la definición de los siguientes perfiles:

a) Perfiles criminológicos del delito.

Se manejan catálogos específicos para cada tipo de delito. Como ejemplo, el catálogo correspondiente al delito de robo a casa habitación capta en sus 10 diligencias, 47 series estadísticas o de información que mostrarán al investigador suficiente material para realizar sus análisis, conclusiones y sugerencias para mejorar procedimientos contra el delito. Entre esta información se señala:

- Día, lugar y hora en que se efectuaron los robos a casa habitación
- Valores del robo
- En ausencia o presencia de moradores.
- Otros delitos cometidos durante el robo a casa-habitación
- Modo de efectuarse el robo a casa-habitación
- Existencia de cómplices
- Medios de protección instalados en la casa-habitación
- Tiempo utilizado en el delito
- Delinquentes aprehendidos. Características Generales.
- Ordenes de aprehensión. Cumplidas. En proceso de realización.
- Casos resueltos. No resueltos.

b) Perfiles psicológicos del delincuente.

- Técnicas de interrogatorio del personal del Ministerio Público Especializado
- Factores estresantes del trabajo policiaco
- Desilusión laboral
- Programas de apoyo psicológico
- Factores de protección

- Casos de abuso de autoridad o desviaciones de conducta (uso de drogas, etc.)

**c) Perfiles socioeconómicos**

- Del delincuente
- del personal del Ministerio Público Especializado

**d) Perfiles victimológicos**

- Apoyos psicológicos de urgencia a víctimas de delitos (intervención en crisis)
- Nivel de riesgo de secuelas posteriores
- Adiestramiento al personal para ayuda a la víctima

**e) Perfiles financieros.**

- Costos de operación
- Relación costo-beneficio

**f) Perfiles de eficiencia.**

6.- Reducción de los tramos de control para los Agentes de la Policía Judicial Especializada y los agentes del Ministerio Público Especializado, eliminando estructuras intermedias para evitar legiones ingobernables y feudos de poder.

#### 4.3. Profesionalización del Ministerio Público Especializado

En la estructura orgánica que se aprobó para el Ministerio Público Especializado se cumplen las instrucciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para impedir burocracias, confusiones, indefiniciones y costos que no sean claramente indispensables. La unidad básica (célula) se integra por un Agente del Ministerio Público Especializado, de quien dependen en lo general, un Oficial Secretario, un Oficial Mecnógrafo y seis Policías Judiciales especializados que atenderán un máximo de 3 casos de delito organizado, violento, serial o de privación ilegal de la libertad, independientemente del número de averiguaciones previas que se requieran.

El Ministerio Público Especializado se integra por 70 grupos de este tipo, los cuales son dirigidos por 18 Subjefes de División, 4 Jefes de División y un Coordinador General; todos y cada uno de ellos

cuentan con el profesiograma correspondiente que describe las funciones y responsabilidades que les competen así como los manuales, guías y formatos que les señalan los procedimientos de trabajo a desarrollar para el cumplimiento eficiente de sus responsabilidades.

Cada una de estas 70 unidades básicas (células) está adscrita, a una de las cuatro Divisiones Especializadas, que atienden diferentes tipos de delitos y que posteriormente analizaremos.

Esta unidad administrativa, surge como una respuesta a la presencia de grupos de delincuentes que actúan de manera organizada, reiterada y habitual, conductas que afectan la seguridad pública; depende directa y subordinadamente de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

La creación de esta unidad de investigación criminal se logró a través del apoyo de diversas áreas de la propia institución, así como de la Procuraduría General de la República, del gobierno del Distrito Federal y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norte América. Además de los esfuerzos de otras instituciones especializadas en seguridad pública de países tales como Colombia, España, Francia, Holanda, Israel y Argentina.

Las acciones desarrolladas para la creación del Ministerio Público Especializado, que se consideran más importantes en su concepción, son las siguientes:

- La selección de 70 licenciados en Derecho aspirantes a agentes del Ministerio Público Especializado, de un total de 170 interesados, provenientes de la propia institución y fuera de ella (10. al 31 de diciembre de 1992).
- La aplicación de exámenes psicométricos y psicológicos, así como de detección a la adicción de drogas y dependencia de alcohol, con la colaboración de la Dirección General de Servicios periciales, a todos los aspirantes a Ministerios Públicos Especializados y Agentes de la Policía Judicial (enero a julio de 1993)

- La capacitación de 70 aspirantes al Ministerio Público Especializado, en las instalaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, mediante el desarrollo del curso "Investigación Científica del Delito", con un total de 660 horas (6 de enero al 16 de abril de 1993).
- La capacitación de 10 agentes de la Policía Judicial y un mando superior en materia de Antixtorsión y Secuestro, en la academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública en Aquimindia, Bogotá, dependiente del Departamento Administrativo de Seguridad del Gobierno de Colombia (1o. al 26 de febrero de 1993).
- La capacitación de 63 aspirantes a Ministerio Público Especializado, mandos medios y superiores en materia criminalística y criminológica y en delito organizado violento y serial, con el desarrollo del curso denominado "Mexican Special Prosecutor Training", en la academia Nacional del F.B.I., en la ciudad de Quantico, Virginia E.U.A. (26 de abril al 2 de junio de 1993).
- La realización del curso "Conocimiento y aplicación de las guías y formatos de los manuales para la integración de la averiguación previa, para mandos superiores y personal del Ministerio Público Especializado, en las instalaciones de la Dirección de Sistemas de Información e Informática de la Oficialía Mayor de la Institución (del 9 al 18 de junio de 1993).
- La realización del curso, Introducción a las Computadoras y Sistema Operativo "MS-DOS" para agentes del Ministerio Público y personal administrativo, en las instalaciones de la Dirección de Sistemas de Información e Informática de la Oficialía Mayor de la Institución.
- La capacitación de 300 agentes de la Policía Judicial mediante el desarrollo del "Curso Intensivo en la Operación Criminológica y adiestramiento para agentes de la Policía Judicial Especializada", impartido en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de la institución, con una duración de 600 horas (del 22 de marzo al 25 de junio de 1993).
- El diseño de los formatos y guías de diligencias básicas de aplicación para el Ministerio Público Especializado, referentes a 12 delitos, bajo la supervisión del Director de Proyectos Especiales del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal (6 de enero al 25 de junio de 1993).

- **La participación de la unidad de ciencias del comportamiento del Ministerio Público Especializado, en una visita de intercambio con el Behavioral Science de la Academia Nacional del F.B.I., en la ciudad de Quantico, Virginia, E.U.A., con el desarrollo del tema "Stress Management for Police Officers and Criminal Investigators" (18 al 25 de julio de 1993).**
- **La construcción del edificio que alberga a la Coordinación General del Ministerio Público Especializado, abarca una superficie de 4300 metros cuadrados, y se encuentra ubicada en Av. Coyoacán 1635, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez. Asimismo, se adquirieron los implementos de oficinas, vehículos y armamento, necesarios para el desarrollo de la función (enero a julio de 1993).**
- **La realización del curso Temas Actuales en Torno a la Averiguación Previa para 60 Oficiales Secretarios y 60 Oficiales Mecnógrafos, impartido en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de esta Institución (del 4 al 19 de agosto de 1993)**
- **La capacitación de 60 Oficiales Secretarios y 60 Oficiales Mecnógrafos en el curso denominado Averiguación Previa por Computadora celebrado en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de esta Institución (julio 19,20 y21 de 1993).**
- **La participación de un agente del Ministerio Público Especializado, por invitación de la Academia Nacional del F.B.I. en Quantico, Virginia, Estados Unidos de América, en el "Congreso Internacional sobre delitos de Cuello Blanco" celebrado en aquella entidad de la Unión Americana (mes de mayo de 1994).**
- **La capacitación del personal de la división III en el curso denominado Aspectos Legales del Delito de Privación Ilegal de la Libertad en su Modalidad de Secuestro realizado en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de esta Institución (del 14 al 18 de mayo de 1994).**

- La participación del subdirector operativo de la división III, (secuestros), en el curso sobre antisequestros, celebrado en la ciudad de Madrid, España (enero de 1994)
- La participación de 7 agentes de la Policía Judicial en la Academia Nacional de Smith and Wesson, desarrollando el curso para instructores de armas de fuego, celebrado en Springfield, Massachusetts, E.U.A. (4 al 8 de octubre de 1994).
- La participación de 30 agentes del Ministerio Público en el curso denominado "Tácticas y manejo de armamento especializado", impartido por el Instituto de Formación profesional de la Institución (del 1o. al 30 de junio de 1994).
- La capacitación permanente, los días martes, jueves y sábado, de los 300 agentes de la Policía Judicial Especializada en acondicionamiento físico y tiro, en las instalaciones de cabeza de Juárez del Instituto de Formación Profesional de esta institución ( a partir de julio de 1993 ).
- La capacitación de 50 agentes del Ministerio Público Especializado en el curso de "Garantías y Amparo en Materia Penal", celebrado en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de esta Institución (14 de marzo al 4 de mayo de 1994).
- La capacitación de 20 Oficiales Secretarios y 20 Oficiales Mecnógrafos, en el desarrollo del curso denominado "Atribuciones del Ministerio Público durante la integración de la Averiguación Previa", en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de esta institución (20 al 23 de junio de 1994).
- La instrucción de 27 agentes del Ministerio Público, 6 policías judiciales y mandos medios en el curso "Técnicas de Patrullaje y Radio Comunicación", celebrado en el Instituto de Formación Profesional en Cabeza de Juárez (del 19 al 23 de septiembre de 1994).

- La capacitación de 25 agentes del Ministerio Público Especializado. 13 policías judiciales y mandos superiores, en el curso "Técnicas Especiales de Tiro", realizado en el Instituto de Formación Profesional (del 26 al 30 de septiembre de 1994).
- La capacitación de 10 agentes de la Policía Judicial, 5 Agentes del Ministerio Público Especializado y 3 mandos superiores en materia de detección y seguimiento de Grupos Subversivos, impartido en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de la institución, por especialistas de la Policía Israelita.

Las anteriores acciones en su conjunto integran las actividades fundamentales que la Coordinación General del Ministerio Público Especializado ha desarrollado conforme a sus sistemas de organización y dentro del ámbito de su competencia para su profesionalización.

Con la finalidad de lograr máxima calidad y profesionalismo la Coordinación General del Ministerio Público Especializado estableció como política de operación el manejo de un máximo de 3 casos por célula. Cabe hacer la aclaración que un sólo caso puede estar relacionado en mas de una averiguación previa. Por lo tanto, una vez concluido alguno de los tres casos en cuestión se les podía asignar otro más, generalmente las investigaciones de los casos eran manejadas simultáneamente.

#### 4.4. Estructura y Evaluación de las Áreas del Ministerio Público Especializado

##### División I Delito Organizado

La división I del Ministerio Público Especializado, cuenta con un estado de fuerza consistente en un Jefe de División, 6 Subjefes de División; 30 Agentes del Ministerio Público; 30 Oficiales Secretarios; 30 Oficiales Mecanógrafos y 180 Agentes de la Policía Judicial, los cuales se encuentran distribuidos en 30 células de investigación, asimismo cuenta con 97 vehículos para el desempeño de sus funciones, que son atender los delitos patrimoniales, robo de nómina, vicio, extorsión, y fuga masiva de presos.

Del mes de julio de 1993 al mes de diciembre de 1995, en la División I, ingresaron 3416 averiguaciones previas que integran 1080 casos de investigación, de estas se ha ejercitado acción penal en 1917 averiguaciones previas, lo cual nos da un porcentaje de eficiencia del 56.1% y un promedio de 2.1 averiguaciones previas resueltas diariamente.

En la División I, se han esclarecido las siguientes conductas: 276 robos a negocio, 46 robos de casa habitación, 40 robos de nómina, 12 robos con privación ilegal de la libertad, 9 extorsión, 4 evasión de preso, 82 de robo a contenedor, 11 de lenocinio, entre otros: 189 fraudes, 93 robos de vehículo, 82 robos a transeúnte, 6 amenazas, 18 abusos de autoridad, 12 usurpación de funciones, 25 daños en propiedad ajena, y 39 lesiones.

Durante su actividad, las subsecciones de la División I han desintegrado 111 bandas que son las siguientes: de los Nelly's, de los Lucas, los de la Obrera, los Vilchis, los Parabólicos, del Arcadio, de los Xochimilcos, del Sergio, del Enciso, del Comejo, los Banpais, los Bachoco, de los Carrasquedo, de los Japoneses, de la Cárcel, los Motas, los Maguilas, la Mansión, los Elegantes, los Yamil, los Nachos, los del Norte, los Centenos, los Budas, los Efectivales, los Celedonios, la Polar, los Cougars, los Erastos, los Chorleros, los Farderos, los Perezosos, del Chino, de los Grillos, de los Cejas, de los Pepes, de los Arellano, de la Anáhuac, del Chorumbo, del Marquiz, asaltantes Serfin, los Fuentes, los Amazonas, del Ángel, los Travestis, de los Cerdos, del Charly, del Cartier, los Nenes, de los Romero, de los Tapia, de la Noria, los Mane, los Lupillos, los Castillo, de los Xochitepec, los Toscano, la Moderna, los Remy, los Pitufos, los Navales, los Mecánicos o del Taller, los Pichones, los Camellos o Mineros, los Cristaleros, los Mariscal, los Bengala, los Karatecas, del Buda, Donceles, los Cannon, los Siayec, del Cornelio, los Cornelios, de la Suburban, los Cajeros, los Samborns, los Dentistas, del Perico, del Fresno, los Notarios, del Charro, del Ciro, del Cocol, de los Banqueros, de los Burgueses, de los Julios, del Gordo, del Paleta Payaso, del Jilotes, del Viejo, de los Peláez, del Edgar, los Encomados, del Copetes, los Peñafiel, los auxiliares, los duracell, del Metro, los Higiniños, los Automotriz, el Ali, los Azules, los Marquiz, los Joyeros, los Tapones y los Indios Verdes.

Se destaca que durante su gestión, la División I resolvió, algunos asuntos de relevancia entre otros: el robo por asalto a las oficinas del periódico El Nacional, ocurrido el 8 de julio de 1993, en el que

fueron puestos a disposición del juez 58 penal, Luis Antonio Guevara Almaguer Alias "El Chino", quien en compañía de Juan Martín Pantoja Rodríguez y Macedonio Sánchez Cisneros, cometieran el delito, asimismo se pudo establecer su probable responsabilidad en el robo por asalto cometido el 22 de julio de 1993, a las oficinas de la Comisión Federal de Electricidad, en Atlacomulco Edo. de México.

Otro asunto aclarado por esta división, es el robo por asalto cometido el 29 de junio de 1993, a la pagaduría del Comité Olímpico Mexicano, perpetrado por 3 sujetos armados que se apoderan de 155 mil pesos, producto de la nómina; lográndose el aseguramiento de Julio Cesar, Aarón y Juan Eduardo todos de apellido Peláez Cuadros, quienes se encuentran sujetos a proceso en el juzgado 3o.penal del Reclusorio Norte.

Igualmente fue resuelto el secuestro en agravio de Luis Antonio Martínez Rodríguez y su hijo Juan Antonio Martínez Cuello, ocurrido el 18 de febrero de 1994 en el perímetro de Azcapotzalco, y en el que se acredita la probable responsabilidad de Manuel Rubén Márquez Islas, Marco Antonio Ramírez Gutiérrez, Rafael Pedraza Recillas, Gustavo Franco Cervantes, Miguel Ángel y Juan Manuel García Guerrero quienes anteriormente habían robado la residencia de los secuestrados.

Por último se consigna a los policías preventivos por el robo por asalto del que fuera víctima el periodista René Avilés Favila, el cual fue despojado de sus pertenencias y vehículo en la avenida de los insurgentes casi esquina con periférico, hechos en los que se pudo establecer la probable responsabilidad de los policías preventivos Pedro Olascoaga Castillo y Julio Enrique Martínez Barba, ambos integrantes del agrupamiento de motopatullas.

#### **División II Delito Violento y/o Serial.**

La División II del Ministerio Público Especializado, cuenta con un estado de fuerza consistente en un Jefe de División, 4 Subjefes de División; 20 Agentes del Ministerio Público Especializado; 20 Oficiales Secretarios; 20 Oficiales Mecanógrafos; 120 Agentes de la Policía Judicial, los cuales se

encuentran distribuidos en 20 células de investigación, asimismo cuenta con 55 vehículos para el desempeño de sus funciones.

Fundamentalmente esta división atiende el delito de homicidio, homicidio serial, violación y violación serial y daño en propiedad ajena intencional.

Del 1o. de agosto de 1993 al 31 de diciembre de 1995 ingresaron a la división II, 2783 averiguaciones previas, de las cuales 1877 han sido por el delito de homicidio, 716 por delito de violación, 190 por daño en propiedad ajena, de estas en 1604 casos se ejercitó acción penal, lo cual nos da un promedio de 1.7 % averiguaciones previas resueltas diariamente y un porcentaje de eficiencia del 57.6%.

También se han determinado 135 casos de incompetencia al consejo de menores y 98 de no acción penal en los cuales se estableció mediante las investigaciones practicadas, que los probables responsables de las conductas típicas, actuaron en defensa de sus vidas o de sus bienes o en otros casos porque se ha acreditado que el responsable de la conducta ilícita ha fallecido, o es menor de edad.

De los 1604 casos en que se ejerció acción penal, 316 fueron consignados con detenido; 1288 sin detenido y de esto, en 269 casos han sido cumplidas las ordenes de aprehensión obtenidas.

#### **Asuntos Relevantes de la División II del Ministerio Público Especializado.**

Cabe mencionar que en este período fueron resueltos algunos asuntos de relevancia entre otros, el relativo a la averiguación previa 26a/579/93-07, quedando asentados los hechos relativos al hallazgo del cadáver de un sujeto de sexo masculino en el interior de la cajuela de su propio vehículo y con un impacto de bala en la cabeza.

En este caso, mediante la investigación acuciosa por el agente del Ministerio Público Especializado, se logro encontrar en el interior del vehiculo varios cabellos, los cuales fueron analizados mediante la técnica del D.N.A., estableciéndose de esta manera y en forma indubitable la correspondencia de estos con las muestras tomadas al probable responsable, acreditándose con ello y con otros elementos su responsabilidad.

Es de hacer notar que este caso sienta precedente en materia de investigación científica en México en cuanto al uso del D.N.A. en materia de criminalística.

También fue resuelto el doble homicidio ocurrido en perimetro de la Delegación Tlahuac, relativo a la averiguación previa 28a/626/93-08, en la cual fue detenido el sujeto que privo de la vida a dos personas del sexo femenino y que lesionó a una tercera, también del sexo femenino, sujeto que fue identificado por la víctima y los testigos de los hechos y además parcialmente se estableció que el arma empleada para lesionar y privar de la vida, fue la misma en ambos casos.

De la misma manera fue resuelto el homicidio ocurrido en la Delegación Cuauhtémoc, referente a la averiguación previa 7a/3199/93-06, en la que se manifiesta que fue encontrado en el interior de su despacho el cadáver del contador Oscar Rincón Ferrera, el cual presentaba 88 heridas producidas por arma blanca, en este caso con el apoyo de las áreas de Servicios Periciales, se logró establecer la identidad de uno de los responsables en base a las huellas dactilares encontradas en el lugar, las cuales fueron confrontadas con una de las personas involucradas estableciéndose así su responsabilidad, esto aunado a otros elementos de investigación.

Del mismo modo se esclareció el homicidio ocurrido en el Motel Los Arcos, ubicado en la carretera México-Toluca, perimetro de Cuajimalpa, en donde fue encontrado el cadáver de un sujeto del sexo masculino con 17 heridas de arma blanca en el tórax, hechos asentados en la averiguación previa 26a/967/93-11. Cabe mencionar que en las primeras investigaciones el probable responsable parecia ser una mujer, sin embargo con las entrevistas e interrogatorios realizados al personal del motel, se pudo establecer que en los hechos habían participado dos sujetos del sexo masculino uno de los cuales fue localizado y consignado ante el órgano judicial.

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

Por otra parte, se pudo esclarecer también el homicidio de un menor, el cual había desaparecido en esta ciudad y días después los responsables de su muerte se presentaron ante las autoridades del Estado de México, en donde comparecieron amparados y confesaron su responsabilidad, con intenciones de evadir la acción de la justicia, por lo que al tener conocimiento de esta situación con fundamento en el convenio suscrito por los C.C. Procuradores de las Entidades Federativas, de fecha 25 de septiembre de 1993 en Mazatlán, Sinaloa, se logro la extradición de los responsables y se ejercito acción penal, habiéndose obtenido la orden de aprehensión correspondiente.

También se radico en esta división la averiguación previa 9a/5513/93-12, en la cual quedaron asentados los hechos relativos al hallazgo del cadáver de Moisés Caltum Rayek, en el interior de su propio vehículo, con un impacto de bala en la cabeza y de cuyas investigaciones se desprendió la posibilidad de que los presuntos responsables, fuesen homicidas seriales, cuya actividad delincencial se venia desarrollando básicamente en el Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal.

Así, mediante la información proporcionada por las Direcciones de Asuntos Jurídicos de Bancomer y Banamex (toda vez que se utilizaron sus tarjetas de crédito para adquisición de objetos en diferentes establecimientos comerciales), se estableció que en los estados de Guanajuato y de México, existían 14 homicidios relacionados con tales hechos, en virtud del Modus Operandi, las fotografías de los cajeros automáticos y finalmente por los dictámenes en balística que relacionan 6 averiguaciones previas (2 del estado de Guanajuato, 2 del Estado de México y 2 del Distrito Federal), en los cuales se estableció que en siete homicidios se utilizó la misma arma.

A través de la cooperación interestatal, se cruzó información por la cual se tuvo conocimiento de que en un domicilio de la ciudad de León, Guanajuato, que correspondía al número telefónico 18-18-28, al cual se comunicó un vendedor por indicaciones de un sujeto que compró un reloj con la tarjeta de crédito de una persona que desapareció bajo las mismas circunstancias, acudia un sujeto de apellido "Quijano", motivo por el cual la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal busco en sus archivos fotográficos de personas con este apellido resultando positivo con el número de reseña 770/RN/90, y que fue identificado plenamente por nueve testigos en Ópticas Lux, Liverpool

Polanco, Pollos Río, Sanborn's y una cajera de Banca Serfin, como la misma persona que utilizó las tarjetas de crédito de Moisés Caltum Rayek, Mario Téllez Noriega y Nicandro López Franco. Por otra parte, en la averiguación previa 23a/349/94-02, relativa a la desaparición y muerte de Rafael Martínez de Alba Buenrostro, Luis Carlos Cabrera Olivo, fue identificado por cuatro testigos en Chrysler, Merrit House y Price Club, como la misma persona que utilizó la tarjeta de crédito de Rafael Martínez de Alba Buenrostro.

Dichos testimonios señalan en lo general, que estos sujetos realizaron operaciones comerciales con las tarjetas de crédito de diferentes occisos o bien en el caso de Sergio Maximino Quijano Santoyo, se presentó con la esposa y cuñado de Miguel Ángel Nieves López, hoy occiso, para realizar una operación de compraventa de unas máquinas de juego. Lo anterior aunado a que existe una víctima directa que sobrevivió al ataque (en el Estado de México), que después de haber sido obligada a hincarse y dispararle en la cabeza, lesionándolo en la cara lo dieron por muerto y el cual identificó plenamente a Sergio Maximino Quijano Santoyo.

Con fecha 22 de febrero se ejerció acción penal en contra de dichos sujetos por los delitos de homicidio calificado y robo calificado, obteniéndose las ordenes de aprehensión para ambas personas, cumplimentándose la de Luis Carlos Cabrera Olivo, el día 24 de febrero de 1994, y realizándose los cateos correspondientes con la orden judicial, el día 25 de febrero, habiéndose encontrado fotografías de Sergio Maximino Quijano Santoyo, cartuchos de 45 y domicilios y teléfonos de Irapuato y Cuatitlán Izcalli, a pesar de que ha manifestado ante la autoridad judicial no mantener ninguna relación, ni contacto con Sergio Maximino Quijano Santoyo.

Con fecha 25 de febrero de 1994, elementos de la Policía Judicial del Estado de México, detuvieron a Sergio Maximino Quijano Santoyo, y fue consignado al penal de Barrientos, en donde quedo además a disposición del juez penal correspondiente en el Distrito Federal, en relación a la orden de aprehensión que fue girada en su contra por los delitos de homicidio y robo calificado, ocurridos en esta ciudad.

También se radicó en esta división la averiguación previa 7a/5754/93/10 iniciada con motivo del doble homicidio ocurrido el día 6 de octubre de 1993. En el Hotel Casa Blanca, ubicado en la calle de La Fragua No. 7, colonia Tabacalera en agravio de Sergio Jiménez O'Farrill y Manuel Gómez Fonseca, de cuyas diligencias se ha establecido criminalísticamente que la mecánica de los hechos corresponde a un homicidio-suicidio, sin la intervención de terceras personas, quedando pendiente de establecer el posible móvil de comisión.

Por otra parte, también se radicó la averiguación previa 52/1017/94-04, iniciada con motivo de la desaparición de los C.C. Román Daniel Hernández Delgado y Carlota Rodríguez Hernández quienes posteriormente fueron encontrados muertos en una barranca ubicada en el km. 27.5 de la carretera libre a Cuernavaca, mismos cadáveres que presentaban lesiones producidas por disparo de arma de fuego.

En este caso se han llevado a cabo diversas diligencias y se ha tomado declaración de un gran número de personas que tuvieron relación con los ahora occisos, y muy probablemente el móvil de la comisión se debe a alguna deuda que el o los probables responsables tenían con las víctimas.

También se llevaron a cabo diversas diligencias periciales y se pudo establecer que un cabello encontrado en un pasamontañas que se encontró en el lugar de los hechos correspondía a Gilberto Romero Camacho, el cual al comparecer presentó un vehículo tipo microbús de su propiedad en el cual se encontraron residuos de pintura correspondientes al vehículo en el que se encontraron los occisos, estableciéndose así su responsabilidad en los hechos, aunado a que también se estableció que tenía motivos económicos para causarles la muerte.

Con fecha 24 de agosto de 1994, se encontró en la calle Huehuetan frente al No. 257 Colonia Héroes de Padierna, en la Delegación Tlalpan el cuerpo mutilado en 2 secciones de una persona de sexo femenino que posteriormente fue identificada como Blanca Rosa Acosta Camarillo de 22 años de edad, quien se desempeñaba como doméstica del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dr. Ulises Schmill Ordoñez.

Mediante la investigación minuciosa del agente del Ministerio Público Especializado y sus agentes de la policía judicial, se logró establecer que en el radio de acción donde se encontró el cadáver, se encontraba el domicilio en donde fue victimada, logrando asimismo establecer que en el inmueble marcado con el lote 2 de la calle de Peto, Colonia Héroes de Padierna, vivía un sujeto de nombre Constantino Juárez Rodríguez el cual tenía relaciones con la víctima y que este había abandonado ese domicilio desde que sucedieron los hechos, y al lograr su localización, confeso haber privado de la vida a la occisa, por haber tenido un altercado y haberse encontrado bajo el influjo de sustancias tóxicas. Se ejerció acción penal en su contra con detenido y se obtuvo auto de formal prisión por los delitos propuestos.

Por último, con fecha 28 de diciembre de 1994, se radicó la averiguación previa 53a/599/94-12, en la cual quedaron asentados los hechos relativos a la muerte de dos personas de sexo femenino que fueron identificadas como María del Carmen Rodiles Torres y Alexandra Better Rodiles, madre e hija respectivamente, las cuales presentaban lesiones por arma de fuego y fueron encontradas en el interior del domicilio ubicado en la avenida Revolución No. 1590, Col. Guadalupe Inn, en cuyo interior también se encontró lesionado al señor Pierre Better Tillieux, quien presentaba un cuadro de intoxicación agudo, por haber ingerido barbitúricos. Al ser interrogado el lesionado aceptó haber privado de la vida a su esposa e hija ya que hacía tiempo tenían problemas económicos y que posteriormente trato de suicidarse por lo cual ingirió barbitúricos. Se ejerció acción penal en contra de Pierre Better Tillieux y se dejó a disposición del juez de la causa el inmueble el que habitaba con las ahora occisas.

#### División III Delito de Privación Ilegal de la Libertad.

La división III del Ministerio Público Especializado cuenta con un estado de fuerza consistente en un Jefe de División 2 Subjefes de División, 4 Agentes del Ministerio Público, 8 Oficiales Secretarios, 8 Oficiales Mecanógrafos, un Jefe Operativo, un Subjefe Operativo, cuatro Comandantes, 33 agentes de la Policía Judicial, los cuales se encuentran distribuidos en 8 cédulas de investigación. Asimismo, cuenta con 26 vehículos para el desempeño de sus funciones.

Fundamentalmente, esta división atiende el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro.

Del primero de agosto de 1993 al 31 de diciembre de 1995 han ingresado a la división III. 195 averiguaciones previas, de las cuales 78 han sido por el delito de privación ilegal de la libertad, 30 por el delito de extorsión, 16 por fraude, 16 por amenazas, 9 por homicidios, 11 por daño en propiedad ajena, 8 por despojo, 11 por robo, 16 por denuncias de hechos. De todas estas, en 16 casos se ejercitó acción penal.

También se han determinado 45 casos de incompetencia y 22 de no acción penal, en los cuales se estableció mediante las investigaciones practicadas, que no se acreditaron los elementos del tipo penal del delito de privación ilegal de la libertad.

De los 16 casos en que se ejercitó acción penal, 10 fueron consignados con detenido y 6 sin detenido, en estos 6 últimos casos han sido cumplidas las ordenes de aprehensión obtenidas.

#### Asuntos relevantes de la División III del Ministerio Público Especializado.

Cabe mencionar que en este periodo fueron resueltos algunos asuntos de relevancia entre otros, el relativo a la averiguación previa 50a/ACI/715/93-09, en la que quedaron asentados los hechos relativos a la privación ilegal de la libertad de Alejandro Cervantes Pacheco.

En este asunto se estableció un operativo a fin de ubicar la camioneta Ram Charger, color Chedron, Placas 199-GGP, en la cual viajaban los sujetos que privaron de la libertad a Alejandro Cervantes Pacheco, se ubicó la mencionada camioneta, misma que estaba reportada como robada; se detuvo a Roberto Suárez Mendoza a bordo de dicha unidad y esta persona manifestó que Alejandro Fuentes Patiño se la había prestado. Se demostró que ambos sujetos habían participado en la privación ilegal de la libertad de Alejandro Cervantes Pacheco, por lo mismo, se les consignó por este delito, se dejó

un desglose en el que posteriormente se ejerció acción penal por los delitos de robo con violencia, uso de documentos falsos y asociación delictuosa (Averiguación Previa 64a/585/93-09).

Asimismo, la Averiguación Previa número 51a/AEPI/082/94-01, fue consignada por extorsión, con detenido, ya que se logró saber que Gontrand Montero Rodríguez (inculcado), enviaba anónimos a agricultores solicitando diversas cantidades para el apoyo de la Organización Euzkadi Ta Askatatzuna (E.T.A.); bajo la amenaza de que si no entregaban la cantidad exigida, privaría de la libertad a sus familiares, a ellos mismos o bien les causaría daños a sus empresas, negocios o sembradíos mediante el uso de explosivos. La forma de pago, producto de la extorsión, debería ser enviado mediante la empresa DHL Internacional a la sucursal ubicada en Paseo de la Reforma, Distrito Federal, a nombre de Ignacio Mendoza Ocañas, este sujeto fue detenido al momento de presentarse y recibir el paquete en el que debería de venir el cheque; el sujeto fue consignado por el delito de extorsión.

Cabe mencionar que en esta División III se radico la averiguación previa número 50a/ACI/213/94-03, iniciada con motivo de la privación ilegal de la libertad del C. Alfredo Harp Helu. Así como también la averiguación previa No. 50a/ACI/325/94-94, misma que se inicio con motivo de la privación ilegal de la libertad de Ángel Lozada Moreno.

Las investigaciones de los 2 secuestros antes mencionados continúan a pesar de la poca cooperación de los sujetos pasivos.

Cabe mencionar que durante el mes de diciembre de 1994 y de 1995 y hasta el 6 de enero del año siguiente los Agentes del Ministerio Público Especializado adscritos a las Divisiones I II y III junto con sus Agentes de la Policía Judicial llevaron a cabo el operativo navideño, mediante el cual se cubrió durante las 24 horas del día, los principales centros comerciales y zonas residenciales de mayor incidencia delictiva en la ciudad, lográndose la detención de delinquentes menores y reducir el índice delictivo en relación a años anteriores.

#### **División IV Clasificación y Análisis de Información del Delito**

Esta división soportada en los artículos 3o. y 8o. del acuerdo de creación del Ministerio Público Especializado, inicia su funcionamiento normal en el mes de julio de 1994, contando con un estado de fuerza consistente en un Jefe de División, 4 Subjefes de División, 4 Agentes del Ministerio Público Especializado, 4 Oficiales Secretarios, 4 Oficiales Mecanógrafos y 22 Agentes de la Policía Judicial, los cuales se encuentran distribuidos en 4 cédulas de investigación; cuenta además con 15 vehículos para el desempeño de sus funciones.

Las actividades que se realizan son: la captación, análisis y clasificación de la información relativa a grupos de delinuentes que actúen organizadamente y de manera reiterada o habitual y que inciden en la seguridad pública del Distrito Federal, coadyuvando dicha información a la toma de decisiones, de las estrategias para el combate de la delincuencia y como apoyo (función esencial de esta División) para las demás áreas del Ministerio Público Especializado.

En relación a la labor de inteligencia a partir del mes de julio de 1994, se inició un operativo encubierto de seguimiento a 20 miembros de diversos grupos antigubernamentales y de los cuales se sabe podrían intentar realizar acciones subversivas para desestabilizar la paz social. En dicho operativo participan elementos de policía judicial que realizan seguimiento y vigilancia ininterrumpida a sus objetivos, en turnos de 24 horas.

Continuando con la misma labor de inteligencia, se ha infiltrado personal de esta división a 278 eventos, en los cuales por ser actos públicos se ha logrado la identificación de líderes, la recolección de propaganda y la fijación de mantas y pintas que se realizan en mítines y marchas convocadas por organismos antigubernamentales, que en algunas ocasiones han llegado a cometer actos en contra de la seguridad pública e inclusive hechos delictivos.

Dicha actividad se ha plasmado en los informes que se envían posteriormente a la realización de estos eventos, en los cuales, por lo general, se agregan fotografías y grabaciones de audio y video de los hechos relevantes sucedidos durante los mismos.

Es importante mencionar que la división IV, ha participado con todo su personal en los operativos de patrullaje ordenados por la superioridad y durante los cuales se ha logrado detener a peligrosos delincuentes del crimen organizado en el Distrito Federal, haciéndose llegar la actividad del Ministerio Público Especializado al lugar donde se cometen los ilícitos.

#### 4.5. Consolidación del Ministerio Público Especializado.

El Ministerio Público Especializado, como medio para alcanzar el ideal de procuración de justicia a la que aspira la sociedad capitalina, es la piedra angular de un proyecto mucho más ambicioso.

Transformar gradualmente los métodos y técnicas de investigación tradicional del Agente del Ministerio Público, no es una tarea fácil que deba realizarse de un día para otro porque puede llevar a cometer errores por precipitaciones innecesarias, más bien es una labor de cambio de actitudes y aptitudes en el Agente del Ministerio Público quien, con esfuerzos adicionales, deberá ser más eficiente en el desempeño de sus funciones. Por esta razón, es menester definir una nueva dirección en su trabajo y darle las herramientas adecuadas para desarrollarlo.

El Agente del Ministerio Público venía desarrollando sus actividades preponderantemente detrás de un escritorio en una oficina, ciertamente apoyado en su acervo jurídico y con la participación que le brindaban Servicios Periciales y la Policía Judicial, ahora podrá aspirar a ser auténtico líder por su capacidad en la investigación del hecho criminal al tener la titularidad de la labor policiaca que dirija y practique, incluso personalmente, abandonando su papel de espectador.

La consolidación del Ministerio Público Especializado hacia el interior de la Institución, debe entenderse como una serie de procesos que implican el surgimiento de una estrategia prácticamente nueva en nuestro país. Los métodos o sistemas tradicionales, que ya están rebasados desde hace tiempo, son la base de las investigaciones que debe efectuar el personal sustantivo del área de averiguaciones previas para enfrentar los problemas de la delincuencia.

Como parte complementaria de las nuevas tareas del Ministerio Público Especializado es necesario difundir adecuadamente, dentro de la Institución, sus metas y fines, ya que es este organismo el que se encargará de investigar una clase específica de delitos dentro del fenómeno criminal, que por su complejidad, infraestructura delictiva y elementos materiales que dispone, excede la capacidad y recursos con que cuentan las demás agencias investigadoras, mesas de trámite y comandancias de la Policía Judicial tradicional.

Independientemente de la inducción al interior de la Procuraduría, otro aspecto de la consolidación del proyecto del Ministerio Público Especializado, por su carácter de programa innovador, es el de comenzar a construir una nueva imagen positiva ante la sociedad desde el inicio de sus actividades porque es la única forma de legitimar el proyecto y de obtener el consenso de la ciudadanía a la cual debe y va servir. En síntesis, la Coordinación General del Ministerio Público Especializado inicia sus actividades con el principio fundamental de construir una imagen institucional de prestigio, eficiencia y legalidad.

Al encargarse de la investigación de delitos perpetrados únicamente por el hampa organizada; robos con uso de violencia a casa habitación, a negocios, casos de extorsión, evasión de presos, delitos asociados con el vicio cometidos por bandas o asociaciones delictivas, su acción pugnará por la desintegración de éstas, lográndose evitar la recurrencia y desalentándose paulatinamente su perpetración.

Al abocarse este equipo de profesionales a la investigación de otras conductas delictivas que tienen alto impacto social, como homicidios y lesiones intencionales, violaciones, privación ilegal de la libertad, la posibilidad de éxito en la captura de los responsables se incrementa, restituyendo a la población la sensación de seguridad en su persona y su patrimonio.

Como orientaciones programáticas a corto y mediano plazos se contemplan los siguientes cinco puntos estratégicos:

1.- En el ámbito jurídico, la modernización de los sistemas de investigación judicial se adaptarán a las necesidades de la sociedad, se tendrá un margen de flexibilidad en las acciones conforme lo vayan requiriendo las circunstancias; dentro del marco legislativo, durante el funcionamiento de esta nueva unidad, se irán detectando las experiencias negativas o positivas en cuanto a las atribuciones para la detención de presuntos responsables y las técnicas de investigación del Ministerio Público Especializado, de tal manera que se vayan perfeccionando los esquemas de organización y operación de los órganos abocados a la administración de justicia.

La normatividad jurídica - administrativa de la Institución también requiere de una adecuación progresiva para facilitar la coexistencia armónica entre este sistema de investigación ( Ministerio Público Especializado ) y el actual, haciendo ver que el primero no sustituirá al tradicional, sino que se ocupará de los asuntos que tienen un impacto social y que, por sus características , deben resolverse con técnicas de investigación más avanzadas. Por su parte , el Ministerio Público tradicional seguirá ocupándose de las investigaciones de delitos que, por su naturaleza y características criminológicas, no afecten a la sociedad en su conjunto, así como de los de justicia de paz y otros similares.

2.- En el campo administrativo, la consolidación del Ministerio Público Especializado debe reforzarse mediante la adquisición e incorporación oportuna de la tecnología más avanzada que se desarrolle tanto en nuestro país como en el extranjero, por lo que, la PGJDF fomentará y fortalecerá los nexos de comunicación con las corporaciones policíacas más eficientes del mundo.

3.- Un aspecto relevante para apuntalar la existencia y funcionamiento del nuevo grupo investigador, tiene su base en el desarrollo del personal que lo integra, porque la procuración de justicia no sólo debe enfocarse hacia los resultados producidos en la persecución de los delitos, sino que es indispensable concederle igual relevancia al perfeccionamiento integral de la persona encargada de la función.

Es por ello que, además del permanente apoyo psicológico proporcionado a los integrantes del Ministerio Público Especializado para minimizar los efectos negativos que pudieran causarles el prolongado contacto con el ambiente criminal, se aplicará una política salarial adecuada con estímulos económicos no solamente por la excelencia de su rendimiento, sino también por la obtención de

créditos acumulados en la capacitación y el adiestramiento, independientemente de que obtengan otro tipo de facilidades y becas para cursar los programas de actualización y especialización.

4.- Para el óptimo funcionamiento de esta unidad administrativa deberá garantizarse el eficaz mantenimiento del equipo adquirido, así como la compra y renovación constante del parque vehicular, de los sistemas de radiocomunicación, armamento y materiales de laboratorio.

5.- La participación de la comunidad informada acerca del rendimiento y las metas obtenidas por el Ministerio Público Especializado, es un requerimiento ineludible para la aceptación y el reconocimiento social de la capacidad que tiene para atender a la ciudadanía como se merece. Por esta razón, paralelamente a sus demás funciones y en coordinación con otras instancias, la Coordinación General del Ministerio Público Especializado hará públicos sus avances y resultados para captar la opinión y sugerencias de la población, difundiendo las formas de actuación criminal y haciéndole saber a la ciudadanía cuáles son las medidas de prevención delictiva para evitar el delito en vez de reprimirlo.

En la actualidad se ha demostrado que la prevención tiene un papel fundamental en todas las actividades del ser humano, salud, contaminación, trabajo, estudio, así como en materia criminalística; de tal forma, que ciertos delitos pueden disminuir si, por una parte, la autoridad impide que se generen las condiciones para su realización y, por otra, las posibles víctimas adoptan medidas preventivas. La mejor manera de combatir el delito es evitándolo.

## **CAPITULO V. CONCLUSIONES**

1.- El Ministerio Público, titular indiscutible en la persecución e investigación del delito, no es ni ha sido nunca una figura jurídica petrificada e inamovible, sino que sus funciones y facultades se han ido ampliando conforme la sociedad ha ido requiriendo de un mayor control de su parte en la lucha contra la delincuencia. En este sentido, el surgimiento del Ministerio Público Especializado representaba el último escalón dentro de la evolución de dicha figura jurídica.

2.- A partir de la década de los ochenta nuestro país se ha visto inmerso en una profunda crisis económica caracterizada por el incremento de la deuda externa, inestabilidad en el tipo de cambio, contracción de los mercados, inflación y alza de precios. El impacto que esta crisis económica ha tenido en la sociedad se ha visto reflejado principalmente en los altos índices de desempleo y subempleo, problema fundamental que ha disparado otro tipo de problemas sociales como la desintegración familiar, el alcoholismo, la marginación y, muy particularmente, la inseguridad pública y la delincuencia. Las estadísticas nos muestran como existe una relación directamente proporcional entre las crisis económicas y los altos índices de delincuencia. Por tanto, no se podrá abatir los altos índices delictivos si antes no se resuelve el problema económico y social.

3.- En correlación con los problemas socioeconómicos, se ha desarrollado una nueva delincuencia, que va acorde con los nuevos modelos económicos existentes. Esta es una criminalidad que se estructura como toda una empresa, ya que cuenta con los procedimientos administrativos y operativos necesarios para conseguir los más altos rendimientos. Es una delincuencia no convencional que funciona con base en un modelo empresarial de planeación, organización, dirección y control de sus actividades. Esta organización criminal utiliza todo tipo de contactos y relaciones para facilitar sus operaciones; de tal suerte que al filtrarse en los poderes del Estado obtiene grandes e importantes concesiones, fomentando la corrupción y la impunidad.

4.- En los últimos años esta nueva delincuencia organizada ha procurado vincularse con empresarios, transportistas, industriales y otros, lo que ha hecho más difícil la persecución del delito por cuanto que

las actividades ilícitas se confunden con las actividades lícitas. Muchas de las veces este crimen organizado se encuentra amparado por importantes personajes políticos; quienes no dudan en eliminarse cuando se afectan sus intereses. No es necesario recordar los homicidios más relevantes de los últimos años.

5.- El daño social, político y económico que causa la delincuencia organizada como precursora de la corrupción, de las exesivas ganancias ilícitas y de la violencia generalizada, arroja como resultado un fuerte desequilibrio en la economía ; al incluir sin medida y sin control excesiva liquidez proveniente de los diferentes tipos de delitos.

6.- La evolución del Estado mexicano en todos sus aspectos y niveles ha hecho que se gesten nuevos proyectos y se mejoren las ya existentes figuras jurídicas para adaptarlas a esta nueva dinámica social, política y económica. El Gobierno Federal ha ido implementando nuevas medidas y políticas necesarias para combatir en contra de la delincuencia. Lo cual podemos observar a través de su Política Criminal, que ha tenido como base las modificaciones a la Constitución, al Código Penal y a los Códigos de Procedimientos Penales, así como con la recientemente aprobada Ley de Combate al Crimen Organizado. Todas estas medidas en su conjunto tienen como finalidad la prevención de la actividad delictiva, a través de la creación de nuevos tipos penales y del incremento de las penas.

7.- Dentro de este contexto, propongo la reactivación del Ministerio Público Especializado, el cual surgió como un organismo técnico, dependiente de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, y tenía como principal objetivo la investigación y persecución de aquellos delitos cometidos por delincuentes que actúan de manera organizada, reiterada y habitual.

Como se ha explicado, el proyecto de Ministerio Público Especializado, que duró escasos tres años, reunía las características necesarias para investigar y perseguir este tipo de delincuencia, toda vez que contaba con cuatro divisiones especializadas por tipos penales y con personal altamente capacitado, tanto en técnicas de investigación como en ciencias auxiliares del derecho penal. De tal suerte, las investigaciones realizadas reunían los máximos requisitos de discrecionalidad, profesionalismo y legalidad, dando respuesta a la sociedad, disminuyendo en mucho los índices delictivos.

La inversión en infraestructura, equipo, material y capacitación para la realización de este proyecto fue suficiente como para permitir continuar aplicándolo en la ciudad de México, y posteriormente elevarlo al ámbito federal. Lo anterior, por la necesidad de cubrir otros tantos tipos penales característicos de esta delincuencia de distinta competencia.

Como se observó en este trabajo, la estructura del Ministerio Público Especializado fue la idónea para poder combatir al crimen organizado.

8.- Como necesidad para afrontar realmente a estos grupos criminales; debemos atacarlos donde específicamente sean vulnerables, es decir en el aspecto económico. Es por todos conocido la cantidad de probables responsables que son detenidos día a día; y es también del dominio público que la mayoría de ellos son puestos en libertad por falta de elementos, y a los que realmente se les sigue un proceso penal, conservan íntegras sus ganancias producto de los delitos realizados, con lo cual pueden pagar cualquier cantidad para contratar abogados y extorsionar a jueces y magistrados.

Lo anterior ha hecho que la impartición de justicia se convierta en un círculo vicioso donde el ganador es el delincuente al conservar sus grandes fortunas y burlarse de la autoridad. De esta manera, el delincuente y sus negocios permanecen impunes.

El criminal organizado no solo conserva el producto económico de sus ilícitos, sino que tiende a protegerlo y acrecentarlo al relacionarse con un equipo de asesores que le orientan tanto en la mejor forma de blanquear el dinero, así como de los giros en los cuales se puede invertir para obtener mayores dividendos. En este aspecto, podemos concluir que el lavado de dinero puede tener tantas modalidades como el ingenio del delincuente se lo permita.

Por tanto, las actuaciones ministeriales deben ir en el sentido de la detección de este flujo de capitales para llevar a cabo su aseguramiento y así cortar el procedimiento ilegal de blanqueo, y por lo tanto la futura inversión en nuevos ilícitos.

9.- Para combatir esta modalidad delictiva se propone además la creación de una División Especializada en Delitos Económicos y Financieros. Ya que si atacamos sus ganancias es más fácil neutralizar su capacidad de acción al no contar con la liquidez necesaria para invertir en sus ilícitos y pagar protección a la autoridad.

Dentro de esta investigación y como resultado de esta tesis, quiero aprovechar este espacio para proponer que sea el Ministerio Público Especializado el que se encargue de activar esta nueva división, por contar con toda la infraestructura necesaria y el conocimiento requerido.

10.- En todas las áreas de combate al crimen organizado debe imperar un enfoque interdisciplinario, donde no solamente haya cabida para los juristas. También se requiere de la colaboración de especialistas en ciencias forenses, criminólogos, contadores públicos, administradores, economistas, y todos aquellos profesionales que puedan dar luz en la investigación del delito.

Por ello se propone la reestructuración de una verdadera carrera ministerial. Convertir al Ministerio Público en un especialista y profesional de la investigación criminal, ya que la autoridad ministerial debe dejar de ser exclusivamente jurista, para incrementar sus conocimientos de investigación. Así como también tener el control real de la policía judicial, quien en todo momento debe estar bajo su mando.

11.- Se propone también la reestructuración de todo el sistema de capacitación policial, integrado en un solo Centro Nacional Policial donde acudan bajo rigurosos requisitos jóvenes que tengan aspiraciones y aptitudes para desarrollar una verdadera carrera policial, independientemente de cubrir con un perfil predeterminado para tal efecto, basado en la vocación de servicio y lealtad a la institución. Para ello, primeramente la policía deberá dejar de ser tan fraccionada para crear una policía nacional, que reciba la misma capacitación en todas las áreas de la investigación criminal. De tal suerte que las diversas corporaciones policíacas tengan la misma información y preparación al egresar de este Centro, con la única diferencia de que se puedan especializar posteriormente.

Todo ello sería importante llevarlo a cabo, ya que actualmente todas las policías del país son las primeras en saber de la "notitia criminis", y si no se tiene unidad en su capacitación, su reacción es diferente en el desarrollo de la investigación, haciéndola de manera poco profesional.

12.- De igual manera se propone la integración de los Centros de Capacitación y Formación de agentes del Ministerio Público, con la intención de unificar información y preparación, para que el agente del Ministerio Público conozca tanto del ámbito federal como del local, llevando a cabo posteriormente su especialización, donde definirá su competencia pero con la preparación suficiente para desarrollarse en cualquier ámbito.

Finalmente, es importante resaltar que la figura del Ministerio Público debe estar a la altura de la criminalidad que combate, toda vez que en la medida en la que se busque su profesionalización, se podrá garantizar una mejor y más eficiente persecución del delito.

**BIBLIOGRAFÍA:****Legislación Consultada:**

"Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", en Documentos Básicos de la Reforma: 1854-1875, Tomo I, México, Ediciones Partido Revolucionario Institucional

"Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857", en Documentos Básicos de la Reforma 1854-1857, Tomo II, México, Ediciones del Partido Revolucionario Institucional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 116 ed., México, Ed. Porrúa, 1996

Código Federal de Procedimientos Penales, 51 ed., México, Ed. Porrúa, 1996

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 50 ed., México, Ed. Porrúa, 1996

Código Penal para el Distrito Federal, 57a ed., México, Ed. Porrúa, 1996

**Fuentes Secundarias:**

Alvarez Gómez, Ana Josefina, Crisis Económica y Criminalidad, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1987.

Briceno Sierra, Humberto, El enjuiciamiento penal Mexicano, México, Ed. Trillas, 1976.

Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, 9a. ed., México, Ed. Porrúa, 1973.

Carla B., Patricio, La educación en América Latina, México, Ed. Limusa, 1981.

Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones, México, Ed. Porrúa, 1976.

Centro de Estudios económicos y demográficos del Colegio de México, Dinámica de la población en México, México, Colegio de México, 1982.

Colin Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 10a ed., México, Ed. Porrúa, 1986.

Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, T.II, México, Ed. Porrúa, 1986.

Diccionario de Sociología, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979.

Diccionario Jurídico Mexicano, 3a. ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, 1989.

Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México, OCDE, 1995.

Fuentes, Carlos, Nuevo Tiempo Mexicano, México, Ed. Trillas, 1995,

Florian, Eugenio, Elementos de Derecho Procesal Penal, 2a ed., México, Ed. Bosch, 1989

Gallo Martínez, V., Economía, sociología y educación, México, Ed. Oasis, 1966.

Garduño Garmendia, Jorge, El Ministerio Público en la investigación de delitos, México, Ed. Limusa, 1991.

Ibarrá y Rodríguez, Eduardo, Historia del Mundo en la Edad Moderna, T IX, Barcelona, Ed. Sopena, 1957.

Orellano Werceo, Octavio, Manual de Criminología, México, Ed. Porrúa, 1985.

Padua, Jorge, El analfabetismo en América Latina, México, El Colegio de México, 1979.

Pérez Palma, Rafael, Guía de Derecho Procesal Penal, 2a.ed., Ed. Cárdenas, 1977.

Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990 (Serie: Textos y estudios legislativos, núm.63).

Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 10a edición, Ed. Porrúa, 1986.

Riva Palacio, Vicente (Coordinador), México a través de los siglos, T.IV, México, Ed. Cumbre, 1970.

Solis Quiroga, H., Sociología Criminal, 2a.ed., México, Ed. Porrúa, 1977.

Truba Dávalos, José, Sociología Industrial, México, Ed. IMES, 1972.

## HEMEROGRAFÍA

### Periódicos:

El Financiero, México, 23 de noviembre de 1990

La Tarde, México, 21 de febrero de 1995

**Revistas:**

Expansión, México, septiembre de 1990.

Proceso, México, febrero y marzo de 1995, No. 953, 955 y 960

El Trimestre Económico, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, abril-junio de 1990, No. 226