

542



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL CIUDAD UNIVERSITARIA

“ANALISIS JURIDICO DE LA ESPECIALIZACION DE LOS DELITOS EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL”



T E QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A: VERONICA SEGURA GUERRERO

DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ

287021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

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

La alumna SEGURA GUERRERO VERONICA, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ, la tesis profesional intitulada "ANALISIS JURIDICO DE LA ESPECIALIZACION DE LOS DELITOS EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "ANALISIS JURIDICO DE LA ESPECIALIZACION DE LOS DELITOS EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna SEGURA GUERRERO VERONICA.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**A T E N T A M E N T E**  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D. F., 5 de septiembre del 2000.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
DIRECHO PENAL  
DR. LUIS FERNANDEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

PROF. DR. CARLOS DAZA GÓMEZ  
CATEDRÁTICO DERECHO PENAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

MÉXICO, D.F. A 25 DE JULIO DEL 2000.

LIC. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM  
P R E S E N T E

DISTINGUIDO DOCTOR:

POR ÉSTE CONDUCTO ME PERMITO DIRIGIRME A USTED, PARA COMUNICARLE QUE LA C. VERÓNICA SEGURA GUERRERO, HA CONCLUIDO LA ELABORACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DENOMINADA "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS DELITOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", CON NÚMERO DE CUENTA 8837989-2, QUE HA ELABORADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO, PERMITIÉNDOME COMENTAR LO SIGUIENTE:

EN MI CALIDAD DE DIRECTOR DE TESIS, EMITO MI VOTO APROBATORIO DEL TRABAJO EN CUESTIÓN, EN VIRTUD DEL ANÁLISIS QUE HE REALIZADO EN CUANTO A SU ORGANIZACIÓN, PLANTEAMIENTO ASÍ COMO LAS CITAS BIBLIOGRÁFICAS POR LO QUE A MI CRITERIO REÚNE LOS REQUISITOS REGLAMENTARIOS ACORDE CON LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA.

APROVECHO LA OPORTUNIDAD PARA REITERARLE MI MÁS ALTA Y DISTINGUIDA CONSIDERACIÓN.

ATENTAMENTE

*Realizado  
el 25/07/2000*

**A MI PADRE:**

POR HABER SIDO UNA GRAN PERSONA, YA QUE  
GRACIAS, A TUS ENSEÑANZAS QUE ME HAN GUIADO  
PARA DESEMPEÑARME EN LA VIDA CON ENTEREZA Y  
HONRADEZ, EJEMPLOS, QUE SIEMPRE TRAIGO PRESENTES.  
A DONDE QUIERA QUE ESTES.

MIL GRACIAS.

**A MI MADRE:**

POR SER MI MEJOR AMIGA E INCONDICIONAL CONSEJERA,  
POR EL HECHO DE DARMÉ LA VIDA, SIN TI, NO PODRÍA ESTAR  
VIVIENDO ESTE MOMENTO, QUE ES LOGRO TUYO, PORQUE SIEMPRE  
SERÁ UN ALICIENTE EN MI VIDA.

**A MIS HERMANOS:**

JAVIER, ILIANA, CESAR Y ROCIO, PORQUE SIEMPRE SERÁN  
TESTIGOS DE LOS DETALLES DE MI VIDA, POR SU APOYO Y CARÍÑO.

GRACIAS.

**A MI ASESOR  
DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ.**

**POR SU PACIENCIA, Y POR SU  
GRAN VOCACION DE ENSEÑANZA,  
LE AGRADEZCO DE TODO CORAZÓN;  
ÉL HABERME PERMITIDO LLEGAR  
A ESTE MOMENTO.**

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS DELITOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

## **INTRODUCCIÓN**

### **Capítulo Primero**

#### **ESPECIALIZACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

1.1. Origen de la Especialización en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	5
1.1.1. División I.- Delito Organizado	18
1.1.2. División II.- Delito Violento y Delito Serial	18
1.1.3. División III.- Delito de Privación Ilegal de la Libertad	18
1.1.4. División IV.- Clasificación y Análisis de Información del Delito	19
1.2. Surgimiento de la Especialización del Ministerio Público	20
1.3. Qué es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	43
1.3.1. Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	44

1.3.2. Francia	50
1.3.3. <i>Prokuratura Socialista</i>	52
1.3.4. El <i>Attorney General</i> Angloamericano	53
1.3.5. El México Independiente	60
1.3.6. El México Posrevolucionario	64
1.4. Procuración de Justicia en México	74
1.4.1. Principales Factores Criminógenos	78
1.4.2. La Especialización como Garante de una Procuración de Justicia	84

## **Capítulo Segundo**

### **CONCEPTO DE ESPECIALIZACION**

2.1. El Ministerio Público	101
2.1.1. Concepto del Ministerio Público	102
2.1.2. Concepto de Agente del Ministerio Público	117
2.2. Concepto de Agencia del Ministerio Público	121

2.3. Concepto de Ministerio Público Especializado	125
2.4. Concepto de Fiscalía Especial	142

### **Capítulo Tercero**

#### **FUNCIONES DE LA ESPECIALIZACION**

3.1. Profesionalización del Ministerio Público	152
3.2. Procedimiento del Ministerio Público Especializado	170
3.3. Delitos que Conoce el Ministerio Público Especializado	187
3.4. Delitos que Conoce las Direcciones Generales	195

### **Capítulo Cuarto**

#### **OBSERVACIONES AL ORDENAMIENTO JURIDICO EMITIDO POR LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1989-1993**

4.1. Reformas a La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996	202
--	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	224
---------------------	-----

#### **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de la especialización de la Procuraduría en cuanto a los ilícitos tipificados por el Código Penal, que ha traído como consecuencia una reestructuración interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para efecto de perfeccionar las indagatorias y con ello ejercitar la acción penal correspondiente en contra de los probables responsables.

Por lo que nos es de vital importancia saber en que consiste esa reestructuración y contar con los elementos necesarios para saber cuando estamos hablando de áreas o direcciones dentro de la Institución mencionada que se especializan en la investigación de los delitos y , así poder determinar la importancia de esta reestructuración por cuanto hace a la impartición de justicia; así mismo valorar si su creación era viable en nuestro sistema jurídico; de igual forma poder indagar las causas por la que dicha nueva estructura no funcionó, y con ello, poder llegar a la conclusión si efectivamente o efectivamente se vuelve a caer al letargamiento en que ha vivido la procuración de

justicia en México y así poder llegar a la conclusión que tan benéfico resulta para los ciudadanos.

En el Capítulo Primero se analiza el origen y conformación del Ministerio Público, Institución que ha sido creada por el Ejecutivo Federal para salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados, que a su vez se absorbe en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en donde se desempeña el Ministerio Público para velar por la legalidad y el buen despacho de los asuntos encomendados dentro de su competencia, al saber tan trascendental función se va hacia sus raíces para conocer su desarrollo en su desempeño al transcurrir del tiempo que ha derivado en la especialización del Ministerio Público sin la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o la inversa, si la eficacia y el buen desarrollo de ambas es de mutua dependencia.

En el capítulo segundo se refiere a la figura del Ministerio Público y de la gente que labora en ella, el personal que se cuenta para el desahogo de tan importante tarea la de procurar justicia y abatir el delito, porque se conoce como agente y cual es el ámbito de su competencia, así mismo la del Fiscal tan escuchado a últimas fechas y se entiende como una figura del Ministerio Público, con las atribuciones pero más

específicas, la pretensión es que se vayan familiarizando con el nombre de ambos para entender el papel que desempeñan en el abatimiento del delito.

En el Capítulo Tercero se analiza las funciones de la especialización en cuanto a la profesionalización que obliga a revisar las estrategias para que el Ministerio Público se actualise para que asuma el papel y evite el rezago y conozca el instrumento para modernizar a la Institución, se habla de una especialización que se puede deducir que va ligada a una profesionalización y actualización del mismo, como la del personal; la figura del Ministerio Público lograra atender a corto y mediano plazos con eficiencia y prontitud los ilícitos que se presenten, ya que se mira como una necesidad de modificar los sistemas de organización para el esclarecimiento de los hechos delictivos. En este capítulo se pretende dar objetividad al Ministerio Público si es necesaria otra denominación en cuanto a su desempeño, para concluir este apartado con el señalamiento de los delitos que conocen.

Resulta en lo particular de gran importancia el contenido del capítulo cuarto ya que sustenta la base jurídica de la descentralización de las funciones al conocimiento del delito es trascendental ya que da la

facultad para promover lo conducente al desarrollo y despacho de los asuntos que deben conocer, para la pronta y expedita administración de justicia.

La presente investigación nos conlleva a deducir que tan dependiente es la actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el Ministerio Público y a los errores en que ha incurrido está última si es por el empobrecimiento de las leyes que rigen en la actualidad o por la mala administración y organización de la Procuraduría del Distrito Federal que acoge el desenvolvimiento del Ministerio Público.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ESPECIALIZACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **1.1. Origen de la Especialización en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

Para poder adentrarnos a la investigación del tema que nos aboca es necesario conocer la definición de delito, las consecuencias y las causas que han originado la creación de una agencia especial para la investigación del delito dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; en el artículo 7° del Código Penal para el Distrito Federal encontramos que:

ARTICULO 7°.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

El delito es:

1. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

2. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y
3. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal<sup>1</sup>

En toda definición de delito las conductas se deben de apartar de las normas que rigen la convivencia, estos y otros comportamientos contrarios a las normas de convivencia se tratan de prevenir (evitar) a través de los sistemas de control social que se logran por conducto de los órganos de procuración de justicia.

El delito toma su origen en la Ley Penal. Entre la ley penal y delito existe un nexo indisoluble, pues el delito es propiamente la violación de la ley penal o, para ser más exactos, la infracción de un orden o prohibición impuesta por la ley. En general el delito se define como "todo hecho al cual el ordenamiento jurídico le adscribe como consecuencia una pena".

---

<sup>1</sup> *Código Penal para el Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México 2000

El delito es indudablemente el hecho que la ley prohíbe mediante la conminación de una pena, ya que los delitos constituyen conductas que lesionan o ponen en peligro los valores o interés cuyo respeto resulta necesario para la convivencia frente a los conflictos que revisten un carácter especialmente grave o agudo.

Francisco Carrara, define "el delito, dice, es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo, del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso".<sup>2</sup>

En México, durante la década de los ochenta con la crisis económica y social, junto con otros factores, acarrearón un cuadro de descomposición social manifiesta en los índices de desempleo y subempleo, marginación urbana y carestía de la vida.

El delito y las actividades antisociales como la marginación y el ocio improductivo y el desequilibrio en la sociedad generaron mayor violencia en el delito.

---

<sup>2</sup> Pina, Rafael de y Pina- Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho Jurídico*, México, Porrúa.

El delito es la figura tipificada con la que nadie quisiera verse relacionada, que a través de una norma se trata de prohibir, pero no es suficiente la aplicación de la ley, ya que cada vez no es tan factible encontrar a alguien que esté exento de la conducta delictiva.

Es por esencia que se le da un carácter especial a la investigación del delito.

Se define a la especialidad: Particularidad, singularidad. Ramo de la ciencia o del arte a que se consagra una persona, rama de una ciencia, arte o actividad, cuyo objeto es una parte limitada de las mismas, y sobre el cual poseen saberes o habilidades muy precisos quienes lo cultivan.<sup>3</sup>

Es así que en nuestros tiempos se vio la necesidad de implementar una especialización en la investigación a raíz de un acontecimiento que fue decisivo para que las autoridades, aplicaran un término especial a la antigua institución, mediando un evento de tal magnitud, como el asesinato del periodista Manuel Buendía.

---

<sup>3</sup>Real de la Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, España, Tomo I, 20ª Edición.

El treinta de mayo de 1984 fue asesinado en la Ciudad de México el periodista Manuel Buendía Tellezgirón<sup>4</sup>; destacado en varias áreas de comunicación social del Gobierno Federal y columnista que mantuvo una sostenida actitud de denuncia sobre corrupción, vicios y deformaciones en todos los órdenes de la vida del país y las desviaciones de personajes cuya actividad tenía trascendencia pública.

A través de este asesinato, que se podría calificar de político, se vino a convulsionar a la sociedad y a la prensa a nivel nacional e internacional, por el papel que desempeñaba en el medio periodístico Manuel Buendía, esto lo que edificó los primeros pasos hacia la especialización en la investigación del delito.

Así es como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estando como Procuradora Victoria Adatto de Ibarra, radicó la investigación en el Sector Central de la propia institución, y simultáneamente el Ejecutivo Federal instruyó a las autoridades federales y solicitó a los Estados la colaboración para el esclarecimiento del homicidio.

---

<sup>4</sup> *Los días de Manuel Buendía*, Editorial Océano, Fundación Manuel Buendía, 1ª edición, México, 1984, página 95.

En los primeros tres años y nueve meses, se realizaron esfuerzos y se llevaron a cabo investigaciones, sin embargo, no se lograron avances ni se obtuvieron resultados.

Insistieron en que era necesario reforzar las acciones de la Procuraduría para que el crimen no quedara impune. Ellos mismos consideraron que era preciso crear una instancia especial que permitiera unidad de mando, aseguramiento, independencia o autonomía funcional y obtuviera presupuesto, apoyo político y especialización para evitar que la investigación se convirtiera en una más destinada a incrementar el número de casos no resueltos.

A fines de 1987, a propuesta de Ángel Buendía, hermano del columnista; se formó un grupo de seguimiento para esclarecer el homicidio de Manuel Buendía. El propio Ángel Buendía fungió como coordinador.

El 15 de enero de 1988, Ángel Buendía se entrevistó con el licenciado Manuel Bartlett Díaz, en ese entonces Secretario de Gobernación, manifestándole que el grupo estimaba que la lentitud en la investigación podía ser consecuencia de que la misma no había sido

encomendada a un responsable directo y exclusivo; por tal razón se pedía al Gobierno Federal que nombrara a un fiscal especial con la responsabilidad directa y exclusiva de investigar el homicidio. El "grupo de seguimiento" consideraba que debían asignarse a dicho funcionario los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial que fuesen necesarios. Dichos agentes debían estar bajo su mando directo y exclusivo.

Por otra parte, Ángel Buendía le informó al licenciado Bartlett Díaz que entregarían al Procurador General de Justicia del Distrito Federal licenciado Renato Sales Gasque, una solicitud que harían del conocimiento público con la firma de un gran número de periodistas, conteniendo todos esos puntos.

El 18 de enero de 1988, durante una reunión con el grupo de seguimiento sus integrantes le informaron al doctor Miguel Ángel García Domínguez de todo lo anterior y se le pidió aceptar, a lo que se negó argumentando que aceptar constituiría casi un suicidio político, adujo que dado el tiempo transcurrido y lo complejo del caso, las probabilidades de tener éxito eran muy pocas y aún éstas desaparecerían si no se daban circunstancias muy peculiares.

Apremiado para que las expusiera, las enumero de la siguiente manera:

Para que el responsable de la investigación, quien quiera que fuera, tuviera probabilidades de éxito, se requería:

- a) Que contara con el apoyo total del gobierno, derivado de una voluntad política eficaz expresada al máximo nivel. Esto es, que se requería nombramiento hecho directamente por el Presidente de la República.
- b) Que se concediera plena autonomía para el manejo de la investigación, de los recursos y de la comunicación social.
- c) Que se le asignara la exclusividad en la conducción de la investigación, de tal modo que no se dieran interferencias de ninguna institución o dependencia del gobierno y en particular de ninguna corporación policiaca. Estas habrían de colaborar pero sólo a petición expresa y concreta de la persona que designara el Presidente.
- d) Que se utilizaran oficinas ajenas a la Procuraduría, para darle eficacia a la exclusividad en la investigación, así como para

asegurar que ésta podría conducirse con la discreción que el caso requería.

El miércoles 20 de enero de 1989, varios de los integrantes de la unión de periodistas democráticos se entrevistaron con el licenciado Renato Sales Gasque, en ese entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal y le entregaron el escrito con los planteamientos de referencia.

El mismo 25 de enero el doctor Miguel Ángel García Domínguez, Fiscal Especial, fue citado por el Secretario de Gobernación quien le pidió que aceptara, resaltando que el fiscal tendría todo el apoyo político necesario para llevar la investigación a buen término. A virtud del apoyo ofrecido por el Ejecutivo Federal, aceptó.

El viernes 29 de enero de 1988, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, lo nombró como fiscal especial en relación con el homicidio de Manuel Buendía y le expresó la voluntad política de su gobierno y la voluntad personal del Presidente en el sentido de que se hiciera el máximo esfuerzo, sin escatimar recursos para esclarecerlo.

Con fecha 27 de noviembre el presidente Miguel de la Madrid recibió el balance sobre los adelantos y el estado de la investigación.

El fiscal afirma que el entonces Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, dieron el más amplio apoyo para esclarecer el crimen de Manuel Buendía; sin embargo, el número de hipótesis y el poco tiempo que restaba del sexenio no permitieron que los resultados de la investigación se obtuvieran antes de que concluyera el mandato constitucional.

Al acercarse el cambio de gobierno, la Unión de Periodistas Democráticos manifestó al Presidente Electo su preocupación porque pudieran abandonarse las investigaciones, se perdiese el esfuerzo de la Fiscalía Especial y que el relevo de mandos en la Procuraduría pudiera entorpecer el avance en el análisis de la hipótesis.

El presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, ofreció garantías de que dicha situación no ocurriría y reiteró su voluntad de esclarecer el homicidio.

El 3 de diciembre de 1988 Carlos Salinas de Gortari ya como presidente en funciones, en acuerdo especial, ordenó al entonces

Procurador General de Justicia del Distrito Federal Ignacio Morales Lechuga, la ratificación del Dr. Miguel Ángel García Domínguez como Subprocurador Especial para el caso Buendía, ordenó también, se le diera al Fiscal apoyo pleno y total en sus actividades, autonomía funcional, recursos humanos y materiales suficientes para el cumplimiento de su misión.

El Presidente dio cumplimiento a su palabra empeñada, adicionalmente hizo saber, como consecuencia, que no sólo había ratificado al doctor Miguel Ángel García Domínguez como Fiscal Especial, sino que había instruido al Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal para que le prestaran todo el apoyo necesario.

A partir de la toma de posesión del Presidente Carlos Salinas de Gortari la Fiscalía Especial decidió seguir trabajando con la estructura creada en el sexenio anterior, con el mismo esquema operativo, los mismos métodos, los mismos procedimientos y con el plan de trabajo originalmente aprobado.

Con el propósito de abocarse a la ejecución metodológica y sistemática de las acciones antes señaladas, se propuso como indispensable la creación de un órgano para atender de manera especializada no sólo este delito sino también los de mayor ofensa y afectación a la sociedad, que contara con: desconcentración racional de responsabilidades y facultades; sistemas de trabajo avanzados en su simplificación y diseño técnico; equipos de cómputo y criminalística que permitan el control de gestión y evaluación de resultados; dotación de edificio, instalaciones y mobiliario identificados con las diferentes funciones asignadas a este organismo especializado. Todo ello dentro de una programación y presupuestación financiera eficiente y un esquema de profesionalización, cuidado y desarrollo de los agentes del Ministerio Público y de los policías judiciales, ambos con alta especialización, como base fundamental de la justicia y de la seguridad pública.

Debido a la tendencia creciente del agravamiento de los problemas delictivos, pronto comenzó a tomar forma la idea de especializar al Ministerio Público en el conocimiento de algunos delitos como: el robo organizado a vehículos, delitos sexuales, crimen

organizado en micro y macro niveles, etcétera, para dar paso a lo que a la postre se convertiría en una realidad objetiva, la creación de una coordinación general que, en el marco de la modernización de la administración de justicia y de la seguridad pública, permitiría hacer frente a los delitos con más y mejores posibilidades de éxito. Por ello, en el proceso de reestructuración que desarrolló la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó el Programa del Ministerio Público Especializado a cargo de un Coordinador General y con dependencia de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

La estructura para el Ministerio Público Especializado fue presentado para su análisis y consideración a las autoridades competentes en la materia, tanto del Gobierno Federal como del Departamento del Distrito Federal.

Según la estructura de la Coordinación General del Ministerio Público Especializado, dependen de ella cuatro divisiones:

- Delito Organizado
- Delito Violento y Delito Serial
- Delito de Privación Ilegal de la Libertad

- Clasificación y Análisis de Información del Delito.

### **1.1.1. División I.- Delito Organizado**

De esta división dependen seis subdivisiones que se especializarán en conductas delictivas de acuerdo con la incidencia y frecuencia que se presenten. Cada subdivisión asimila cinco agentes del Ministerio Público Especializado los cuales tendrán asignados asuntos acordes con la especialidad de la división.

### **1.1.2. División II.- Delito Violento y Delito Serial**

Esta división está formada por cuatro subdivisiones que se especializarán en la investigación de los siguientes delitos: homicidio intencional, daño en propiedad ajena y violación en los casos cuya repercusión e impacto social afecten la seguridad pública por la dificultad técnica que presente; y delitos seriales como homicidio, violación y otros.

### **1.1.3. División III.- Delito de Privación Ilegal de la Libertad**

Sus funciones se canalizarán a través de cuatro subdivisiones:

- Análisis y planeación

- Seguimiento y control
- Investigación
- Operativa

Se encargarán de atender la privación ilegal de la libertad

#### **1.1.4. División IV.- Clasificación y Análisis de Información del Delito**

De esta división dependen cuatro subdivisiones que tendrán como funciones principales la integración de información, el análisis y estudio de la misma, la capacitación, el análisis y clasificación de la información relativa a grupos de delincuentes que actúan organizadamente y de manera reiterada o habitual.

La especialización en la investigación se hizo indispensable en adoptarla por los órganos que tienen a su cargo la impartición de justicia, al reclamo de una sociedad que necesitaba que ésta fuera pronta al momento de acudir a las agencias a requerirla.

## **1.2. Surgimiento de la Especialización del Ministerio Público**

Es así que en el año de mil novecientos ochenta y nueve, siendo Procurador Ignacio Morales Lechuga, por el Acuerdo A/021/89<sup>5</sup> se designan cuatro agente especiales al Ministerio Público Especializado del sexo femenino para tratar aquellos delitos dónde las mujeres, en su mayoría víctimas de delitos sexuales como violación y atentados al pudor, con el fin de abatir la impunidad de esta clase de ilícitos y sensibilizar a las autoridades facultadas, que deberían ser del sexo femenino, para un atención apropiada al tratamiento de la víctima, en razón del pudor, recato y, en ocasiones derivadas de la actuación de algunas autoridades, en su mayoría del sexo masculino que con su trato deshumanizado y carente de sensibilidad, producen discredibilidad en los particulares que acuden ante ellas en demanda de justicia.

Al ver las mejoras al implementar una investigación adecuada a los delitos por acuerdo A/031/89<sup>6</sup> se crea la unidad especializada en investigaciones y recuperación de vehículos robados.

---

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 17 de Abril de 1989, página 13

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Junio de 1989.

Al aumentarse el delito en la comunidad y el reclamo de la misma, las autoridades al ver que la organización con la que funciona las Agencias del Ministerio Público es obsoleta para atender con eficacia la demanda de las denuncias, en un principio se creó una instancia especial para atender aquellos delitos en el que se veía involucrada alguna persona que por el papel que desempeñaba en la sociedad, por la misma relevancia se involucraba políticamente, pero al incrementarse la crisis económica y la descomposición social, incrementaron la delincuencia y se empleó la violencia al cometerse el ilícito y se especializa la investigación y la persecución del delito, se contempla en un principio en aquellos delitos que revisten un carácter de incidencia.

Acuerdo A/032/89.<sup>7</sup> Se crea la Agencia Especial del Ministerio Público, para la atención de asuntos relacionados con menores de edad.

Que en el caso de menores de dieciocho años que infrinjan las leyes penales y los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir,

---

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Agosto de 1989, (páginas 23, 24 y 25)

fundamentalmente, una inclinación a causar daños, así mismo, a sus familiares o a la sociedad y ameriten la actuación del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, esta Procuraduría deberá contar con un procedimiento administrativo especializado sumamente ágil, para que, al tener conocimiento de las situaciones anteriores, cumpla estrictamente con los artículos 34 y 49 de la propia ley del Consejo Tutelar, o sea, poner al menor o menores a la disposición de ellos, en una forma inmediata y sin demora, sin detenciones prolongadas o tratos inequívocos, respetando siempre sus derechos individuales elementales consagrados, para toda persona, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que tratándose de menores que se encuentren relacionados con averiguaciones previas y se les origine una situación de peligro, conflicto o de daño y que requiera de una atención y cuidados especiales, por ser víctimas de delito, se juzga necesario dar a estos menores, dentro del proceso de averiguación, una atención especializada, que les proporcione la más amplia protección que en derecho proceda.

Motivo por el cual será una Agencia del Ministerio Público Especializada en Asuntos Relacionados con Menores Infractores o Víctimas de Delito, que dependerá directamente de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, la sede la tendrá en el edificio central de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o en el lugar que designe el Titular de esta institución, en razón del crecimiento de la demanda de servicios.

Acuerdo A/033/89<sup>8</sup>. Se crea la Agencia Especializada del Ministerio Público de Delitos en que se encuentren involucrados visitantes extranjeros o nacionales.

Que en razón de la riqueza turística, artística y de tradición existente en la capital del país, cuestión indiscutible de nuestra cultura, principalmente de la mexicana la afluencia de visitantes extranjeros y nacionales se ha incrementado cualitativamente en los últimos años, lo cual es necesario fortalecer para la mejor comprensión de nuestra idiosincrasia como pueblo que busca su desarrollo e identidad en la comunidad internacional. Asimismo con la Secretaría de Turismo, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia

---

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del Lunes 7 de Agosto de 1989. (págs.27-29)

del Distrito Federal se está consciente de la responsabilidad de vigorizar la afluencia turística hacia el Distrito Federal e incrementar los servicios que puedan disfrutar los turistas nacionales o extranjeros, esto se traduce en una mejor seguridad para los visitantes a la ciudad capital.

Y así mismo para coadyuvar con el mantenimiento de las relaciones de amistad y de respeto que han prestigiado al Gobierno de la República, es indispensable facilitar la labor que la Secretaría de Relaciones Exteriores viene realizando con embajadas y consulados extranjeros con relación a la protección que deben brindarle a sus nacionales. Esto se traduce en una mejor atención y protección posible por parte de las autoridades encargadas de procurar justicia en el Distrito Federal.

Por lo que se crearon tres Agencias Especializadas en atención al extranjero ubicadas en la Zona Rosa Florencia número 20, en el Centro Histórico, Argentina número 23, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en el Edificio Torre. Esta agencia a diferencia de las demás cuenta con los servicios de un Departamento de Traducción que deberá estar presente al momento en que el turista rinde su declaración una vez que ha sufrido un menoscabo en su

patrimonio; las instalaciones de estas agencias cuentan con letreros en idiomas inglés y francés.

Acuerdo A/034/89<sup>9</sup>. Se crea la Fiscalía Especial Central para la atención de delitos de Homicidio Intencionales y Casos Relevantes.

Es necesario establecer mecanismos idóneos de protección y seguridad ciudadana, primordialmente cuando se presenten aquellos hechos ilícitos privativos de la vida intencionales en cualesquiera de sus modalidades, que vulneran no solamente al individuo o a la familia en particular, sino a la sociedad misma a la que pertenece, en razón de su trascendencia moral, social, cultural, económica o política.

Con la finalidad de atender a esos llamamientos reiterativos que se efectuaron en las consultas populares realizadas en todo el territorio nacional por la actual administración pública y principalmente en el Distrito Federal, esta Procuraduría se ha propuesto el establecer fiscalías especiales para la atención de hechos que tienen gran afluencia y trascendencia en el seno de la sociedad capitalina.

---

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Martes 8 de Agosto de 1989, (pág.15-18)

Se crea la Fiscalía Especial Central para la atención de delitos de homicidios intencionales y casos relevantes que dependerá de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, se ubicará en el edificio sede de las oficinas de la Procuraduría.

Esta Fiscalía tendrá a su cargo el inicio, prosecución y perfeccionamiento de averiguaciones previas que se sigan por el delito de homicidio doloso intencional y casos relevantes en cualesquiera de sus modalidades y de aquéllas que debido al hecho o las personas que se encuentren involucradas, fuesen trascendencia moral, económica, social, cultural o política para la sociedad capitalina y de la República en general. La Fiscalía Especial Central para atención de homicidios intencionales y casos relevantes, estará integrada por un:

Director de área; un subdirector; un jefe de departamento; agentes del Ministerio Público, oficiales, secretarios, mecanógrafos, investigadores y agentes de la Policía Judicial que se requieran.

Acuerdo A/045/89<sup>10</sup>. Se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Vehículos Robados.

---

<sup>10</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Jueves 17 de Agosto de 1989

Con fecha catorce de junio del año en curso esta Dependencia mediante Acuerdo del Procurador, creó la Unidad Investigadora y de Recuperación de Vehículos Robados, lo que ha obtenido resultados satisfactorios acorde a los requerimientos de la ciudadanía capitalina, que les faciliten el apoyo a los ofendidos los trámites que efectúen en las formulaciones de denuncias o querellas o cualesquiera otras diligencias relacionadas y que la recuperación de los vehículos revista la prontitud, honestidad y eficacia necesarias. Se crea la Agencia Especial del Ministerio Público que atenderá exclusivamente las averiguaciones previas que se instauran con motivo del robo de vehículos, e iniciar la averiguación previa directa o relacionada, dar intervención a la Unidad Especializada de Vehículos Robados para que se aboque a la investigación del hecho, recibir los expedientes que se inicien, por denuncia o querrela del ofendido en otra Agencia del Ministerio Público Investigadora de la Institución, para continuar con su investigación; y llevar el control de los vehículos que hayan sido recuperados y en su caso realizar la entrega inmediata a la persona que legalmente acredite la propiedad o legítima posesión del vehículo. Esta Agencia Especial tendrá su sede en la Delegación Iztapalapa y

contará con el apoyo del personal administrativo y pericial necesario para el debido cumplimiento.

Acuerdo A/049/89<sup>11</sup>. Por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Policía Judicial.

La Policía Judicial, como órgano auxiliar del Ministerio Público remite personas detenidas en flagrancia o como resultado del cumplimiento de órdenes de investigación, localización o en su caso por operativos realizados, observando cabalmente el cumplimiento irrestricto del principio de legalidad que rige a todo estado de derecho. Ha sido constante el reclamo de la ciudadanía que cuando un Agente de la Policía Judicial comete un hecho que pueda ser considerado como delito en agravio de particulares se tenga una oportuna y adecuada respuesta por parte de las autoridades facultado para ello en aquellas denuncias y querellas que se reciban en contra de la Policía Judicial, por tal motivo se creó la Agencia Especial del Ministerio Público ubicada en el mismo edificio sede de la corporación. Esta agencia especial tendrá a su cargo el inicio, prosecución y perfeccionamiento de las averiguaciones previas que se instauren con

---

<sup>11</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Lunes 18 de Septiembre de 1989.

motivo de aquellas denuncias realizadas en contra de los elementos de la Policía Judicial, la Contraloría Interna, la Dirección de Visitaduría y la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial deberán supervisar que las instalaciones del edificio sede de la Policía Judicial, no se encuentre ninguna persona detenida que no haya sido puesta a disposición inmediata de la Agencia Especial del Ministerio Público.

Acuerdo A/056/89<sup>12</sup>. Por el que se crea la Agencia Especializada del Ministerio Público para la atención de los delitos que se relacionen con operaciones en la central de abastos de esta Ciudad.

La Central de Abastos es un fideicomiso establecido por el Departamento del Distrito Federal, para la comercialización y distribución de mercancías al mayoreo y medio mayoreo, ya que los usuarios de la Central de Abastos, ya sea que almacenen las mercancías, celebren operaciones mercantiles o transporten los productos, provocan movimientos económicos y comerciales que frecuentemente se prestan para la comisión de hechos ilícitos sancionados por las leyes penales, que obligan a una atención especial, precisamente en el lugar en que se producen o en el que

---

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Viernes 10 de Noviembre de 1989.

repercuten en forma preferente, tomando en cuenta los indudables daños que causan a la comunidad en relación con el abasto de artículos de primera necesidad.

En virtud, de los anteriores resulta imprescindible que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en estrecha colaboración con las autoridades del Departamento del Distrito Federal se establezca una Agencia Especializada del Ministerio Público especialmente encargada de investigar los hechos objetos de acusación o querrela de las personas afectadas con esos ilícitos, que dependerá de la Dirección General de Averiguaciones Previas y estará ubicada en las instalaciones de la Central de Abastos del Distrito Federal.

El surgimiento de las Agencias Especializadas del Ministerio Público se da siendo Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Ignacio Morales Lechuga, y se pretende darle una imagen de profesionalización y modernización al órgano de procuración de justicia, en el que su funcionamiento debe ser expedito atendiendo a la ciudadanía.

Se concibe esta modernización para dar agilidad a la Investigación que en un porcentaje de ilícitos por ser cometidos asiduamente era necesario darle a la investigación especialización para dejar en aptitud al personal de cumplir con eficiencia, oportunidad y firmeza la Investigación dándole elementos necesarios para combatir la delincuencia.

La creación del Ministerio Público Especializado o agencia especial del Ministerio Público, basta con ver la publicación de los acuerdos para darse cuenta que su creación no es reciente, pero es necesario meditar y reflexionar si la existencia de la especialización, ha logrado el cometido para el que fue creada, dejando precisado que nunca se concibió con la idea de desplazar al Ministerio Público o Agencia Investigadora, sino para dar celeridad a los ilícitos que van en aumento, y la conducta a desplazar para consumar el delito es cada día más violenta.

Se clasifica al delito al actuar del delincuente al recaer en el sujeto pasivo conductas y acciones dolosas, que preocupan cada vez más el pueblo que se ha convertido en el blanco de despliegue de conductas antisociales, que se encaminan a romper una armonía

social que es obligación de la administración pública y del gobierno a través de los órganos creados para la impartición de justicia, darle al individuo la seguridad, la impartición pronta y expedita, y la investigación de los delitos que se denuncian.

La consolidación del Ministerio Público Especializado<sup>13</sup> 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, puesto que los métodos o sistemas tradicionales, que ya estaban rebasados desde hace tiempo, eran base de las investigaciones que efectuaba el personal sustantivo del área de Averiguaciones Previas, para enfrentar los problemas de la delincuencia.

Es así que se tiene que modernizar las Instituciones del Ministerio Público con la pretensión, desde la creación del Ministerio Público Especializado, de dar celeridad y combatir con prontitud el delito, pero, desgraciadamente no es creando de manera equivocada una

---

<sup>13</sup> Ministerio Público Especializado: Instituto de Administración Pública: Instrumento de Modernización en la Procuración de Justicia. México, INAP, PGJDF, 1993, página 184.

especialización, porque a simple vista es casi el mismo procedimiento que en una agencia del Ministerio Público tradicional.

Sin embargo, para las autoridades, este programa trata 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 servir. En síntesis, la Coordinación del Ministerio Público Especializado inicia sus actividades con el principio fundamental de construir una imagen institucional de prestigio, eficiencia y legalidad.

La institución para combatir a la delincuencia, creó la Coordinación del Ministerio Público Especializado al abocarse este equipo de profesionales a la indagación de otras conductas delictivas que tienen alto impacto social, como homicidios y lesiones intencionales, violaciones privación ilegal de la libertad; así la posibilidad de éxito en la captura de los responsables se incrementa, restituyendo a la población la sensación de seguridad en su persona y patrimonio.

Se crearon puntos estratégicos como orientaciones programáticas:

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 probables responsables y las técnicas de investigación del Ministerio Público, de tal manera que se vayan perfeccionando los esquemas de organización y operación de los órganos abocados a la administración de justicia.

Desde la creación del Ministerio Público Especializado nunca fueron detectados los fines para el que fue creado, porque fue concebido como la anterior figura del Ministerio Público, y nunca se detectaron las experiencias positivas o negativas del funcionamiento de este programa, o bien, si se detectaron pasaron por alto esas circunstancias que hicieron que perdiera la raíz para lo que fue creado.

Por su parte el Ministerio Público tradicional seguirá ocupado de las investigaciones de delitos que, por su naturaleza y características criminológicas, no afecten a la sociedad en una forma violenta y en que se vean involucrados un conjunto de individuos para delinquir, así como de los de justicia de paz y otros delitos del mismo orden.

2.- En cuanto hace al campo administrativo, la consolidación del Ministerio Público Especializado debe reforzarse mediante la adquisición e incorporación oportuna de la tecnología más moderna que se desarrolle tanto en nuestro país como en el extranjero, porque dentro de este programa se fortalecerán los nexos de comunicación e intercambio con las corporaciones policiacas más eficientes.

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 y legal de la(s)<sup>14</sup> persona(s) encargada(s) de la función.

Es sumamente relevante y trascendental este punto, ya que la existencia de la legalidad del actuar del personal, al que se le concede el privilegio de impartir justicia, es la base de donde parte que un programa culmine con el fin para el que fue creado.

Aquí es donde radica la preparación del personal, su profesionalización y capacitación que, para su óptimo funcionamiento, deberá garantizarse el eficaz manejo de parte del personal, del equipo adquirido y del estudio constante que le haga merecedor de agilizar los trámites que la ciudadanía solicita al requerir hacer expedita la procuración de justicia.

La función pública en materia de procuración de justicia penal no es una tarea que pueda llevarse a cabo con imprecisiones e incertidumbre. La creciente complejidad social demanda estrategias claras y congruentes, que permitan al mismo tiempo resolver las contingencias e ir conformando una tecnología que envuelva

---

<sup>14</sup> Aquí es importante señalar la importancia de la implantación del Servicio Civil de Carrera, que impulsa la preparación del personal que se desempeñan como agentes del Ministerio Público.

proyectos amplios que atiendan un futuro y una delincuencia con un actuar más sofisticado.

Al contemplar la forma en que otras sociedades tecnológicamente más desarrolladas que la nuestra afrontan el combate al delito, es fácil comprender que la especialización y el conocimiento son los instrumentos fundamentales para obtener el éxito en la realización de estas tareas.

Acercar a la autoridad a la ciudadanía es otro factor igualmente importante, no es lo mismo ser atendido en el lugar donde ocurren los hechos, que recurrir a una instancia en la que la demanda del ciudadano se diluye entre otras que quizá presenten mayor urgencia.

La especialización contribuye a que las tareas de investigación criminalística puedan ser atendidas con eficiencia y prontitud en los problemas que se presenten, obteniendo una mejor colaboración de todas las áreas administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal relacionadas con el ataque al crimen organizado, lo

que repercutirá en mayores posibilidades de éxito para el esclarecimiento de los hechos delictivos.

El Ministerio Público Especializado surge hoy ante la evidente necesidad de modificar los sistemas de investigación cuya metodología no había variado en lo sustancial durante los últimos setenta años. Su progreso y consolidación resultan inevitables pero es necesario programar su crecimiento evitando incurrir en apresuramientos nocivos; de ahí que particularmente habrá que ir sustituyendo aquellos esquemas tradicionales que vayan siendo rebasados por la propia realidad y con los tiempos marcados por la dinámica social.

Resulta muy complejo el hablar en un momento de este programa como una sustitución paulatina al esquema tradicional, pues el funcionamiento mismo de dicha Institución, que perdió el contexto para el que fue creada, no es necesariamente el atribuir tecnología y actuar conforme a una realidad delictiva que está muy por encima de la ley; se debería hablar primordialmente de modificaciones a las normas que rigen las conductas, porque éstas se desprenden de un alejamiento profundo de las circunstancias que conducen al individuo

a perder el respeto y sentido de toda convivencia humana; a estas normas si le añadimos aun más la corrupción, hacen de la gente que delinque un ente intocable. Es decir, se debe aplicar la norma e investigar para encontrar todos aquellos elementos tipo que permitan aplicar las penas que traen como consecuencia la ruptura entre el servidor público, la ley y el delincuente.

A la creación del Ministerio Público Especializado siempre se tuvo en mente el principio de que "justicia tardía es justicia denegada", esto traducido al notable incremento del nivel de solución a las denuncias y querellas que se recibían y darles un trámite que permitiera la agilización a la investigación del delito.

Para enriquecer constantemente el programa de desarrollo del Ministerio Público Especializado, no sólo con los avances de su propia tecnología y experiencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha suscrito convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México en materia de antropología, para definir el fenotipo de los mexicanos; también con la Procuraduría General de la República, para intercambiar experiencias y estudios, así como con instituciones

extranjeras y con otros organismos nacionales especializados todos en criminología<sup>15</sup>.

Las labores de seguridad pública y de procuración de justicia apoyadas por el Ministerio Público Especializado es un requerimiento ineludible que implica el constante desarrollo del mismo. Debe precisarse que el Ministerio Público Especializado no se creó como una opción para sustituir al Ministerio Público tradicional, porque ambos están diseñados para atender distintos niveles de delincuencia.

Por lo que se refiere a la Dirección General de la Policía Judicial se concentró en el cumplimiento de los mandatos judiciales, primordialmente en las órdenes de aprehensión y la práctica de operativos de vigilancia en aquellas zonas en las que el fenómeno criminal adquiere niveles considerables por su cantidad y persistencia.

La estrategia de crecimiento del Ministerio Público Especializado se basa en el diseño de instancias que supervisan sus labores. Esto implica que la Coordinación General del mismo no tenga incrementos en su personal ni en sus funciones, porque irían en detrimento de la

---

<sup>15</sup>Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, México, Porrúa 1996, página 42

calidad de su trabajo o en la dificultad de su adecuada supervisión; por esta razón se contemplan nuevas unidades administrativas de la misma naturaleza y con estructura similar en cuanto a su composición orgánica pero extendiendo sus actividades a otras manifestaciones delictivas, como es el caso de delitos patrimoniales<sup>16</sup>: el fraude, abuso de confianza y despojo, fundamentalmente cuando se tenga conocimiento o se presuma que los participantes son grupos de delincuentes que actúan de manera reiterada y organizada.

Los criterios básicos de selección en delitos de fraude y abuso de confianza serán: su complejidad técnica, cuantía, número de personas afectadas, nivel de tecnología utilizada, y el manejo de operaciones mercantiles o bursátiles.

A largo plazo y mediante una evaluación de las tendencias futuras del fenómeno criminal, se crearon nuevas unidades administrativas de la misma naturaleza buscando anticipar y cubrir oportunamente los requerimientos en materia de seguridad pública que la colectividad requiera.

---

<sup>16</sup> *Código Penal para el Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México, 2000 páginas 110 a 114.

Con el Ministerio Público Especializado se busca una respuesta para una sociedad que aspira y exige una justicia que conozca y resuelva la problemática con oportunidad y sea capaz de romper los muros donde se guardan los vicios y deformaciones, y que ante el órgano jurisdiccional correspondiente, se presenten las pruebas necesarias a los intereses de los ofendidos y se contribuya a la determinación de inocencia o culpabilidad del probable responsable.

Para fortalecer esta demanda, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene la convicción de que el Ministerio Público Especializado es un paso firme y trascendente, para combatir el delito.

"Acuerdo a/002/93<sup>17</sup>, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se instrumentan y establecen los lineamientos y bases del programa especial denominado Ministerio Público Especializado (MPE).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de Julio de 1993

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación, 1° de Julio de 1993, México.

Que ha sido decisión del Gobierno de la República, el combate y lucha permanente contra la impunidad, fundamentalmente en aquellas conductas que afectan la seguridad pública.

Que como una respuesta a la presencia de grupos de delincuentes que actúan de manera organizada, reiterada y habitual, es necesaria la creación de una nueva organización que atienda la conducta desplegada por dichos grupos antisociales;

Que la población reclama una actividad firme y decidida por parte del Estado, en contra de quienes vulneran su tranquilidad, pero también exigen una policía respetuosa y profesional que tenga nuevos sistemas y métodos de trabajo, con elevados niveles de eficacia;

Que toda actividad del Estado debe estar debidamente regulada y organizada, para que con criterios de especialización y modernización, los recursos y esfuerzos puedan obtener los mejores resultados.

### **1.3. Qué es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

En los orígenes de la organización social, la persecución de las conductas delictuosas, así como su castigo, se regían bajo el principio

de la llamada Ley del Tali3n<sup>19</sup> "ojo por ojo, diente por diente", es decir, el accionar punitivo era privilegio del afectado y el castigo la satisfacci3n de una venganza particular.

Al tomar la congregaci3n humana matices de organizaci3n pol3tica m3s compleja, la evoluci3n de las ideas y pensamientos del hombre, as3 como de sus propios fen3menos sociales, le hacen tomar nuevos m3todos para arrancar de sus entradas todo aquello que pudiese ser perjudicial a la armon3a, la paz y el orden que debe regir en comunidad.<sup>20</sup>

### **1.3.1. Historia de la Procuradur3a General de Justicia del Distrito Federal**

El antecedente de la Procuradur3a fue el Ministerio P3blico. A su vez, el ministerio p3blico mexicano tiene su antecedente en el franc3s, que se sustenta en una ordenanza real de Felipe IV que en 1303 dio origen a los Procuradores del Rey, personajes encargados de representarlo ante los tribunales.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Venganza comunal y venganza privada.- El individuo que ha provocado un da3o a otro debe sufrirlo a su vez. A esto se le llama Ley del Tali3n. Complemento de lo anterior es la conocida Ley de Linch, en el que el pueblo se hace justicia por su propia mano ante el agravio inferido a uno de sus miembros.

<sup>20</sup> La Procuradur3a de Justicia del Distrito Federal se creo para que esta se acoja la instituci3n del M.P., en cuanto a sus atribuciones y despachos de los asuntos conforme a las disposiciones aplicables

<sup>21</sup> *Historia de la Procuradur3a General de Justicia del Distrito Federal*. Procuradur3a General de Justicia del Distrito Federal, Tomo I y II.

Al triunfo de la Revolución Francesa apareció la figura del Acusador Público, cuyo fin era el de sostener la acusación ante los tribunales penales. En 1808 vio la luz pública el Código de Instrucción Criminal y dos años después, en 1810, la Ley de Organización Judicial. Así surgió el ministerio público francés, elemento integrante del Poder Ejecutivo.

Otro precedente del ministerio público mexicano fue el ministerio fiscal español, que tuvo como origen la Ley del Fuero Juzgo, cuya característica fundamental era que los fiscales estaban integrados a los organismos judiciales.

Por último, surgido en Inglaterra en 1277, el *Attorney Genera*<sup>22</sup> era el funcionario encargado de los asuntos legales del reino. Fungía como asesor jurídico del gobierno, ejercía acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado y perseguía los delitos fiscales.

---

<sup>22</sup> Fernández Martín Granizo, México, Porrúa 1977, páginas 124-138.

En 1789, en Estados Unidos, el *Attorney General* figuraba en la Ley de Organización Judicial. Debido a su importancia creciente, se formó el Departamento de Justicia que quedó bajo su jurisdicción.

En 1527, se creó en México la Real Audiencia y Cancillería. Las ordenanzas de la Audiencia fueron reformadas en 1530 y 1536, y su presidencia se depositó en la persona del Virrey de la Nueva España. En las reformas de 1568 y 1597 se crearon la Real Sala del Crimen y la Fiscalía del Crimen.

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

Durante el racionalismo las leyes evolucionaron y se consideraron un bien social. A partir de ese momento el sistema de fiscalías se tornó en representante de la sociedad.

Se distinguieron dos clases de fiscales<sup>23</sup>: de lo civil, defensores de los intereses del fisco; y del crimen, encargados de hacer cumplir las leyes referentes a los delitos y sus sanciones. Ayudaban a los fiscales los agentes fiscales o solicitadores, equivalentes a los actuales agentes del Ministerio Público.

Al concluir la lucha por la independencia del país se hizo necesario reformar las leyes de la Colonia, para orientarlas hacia la nueva realidad política. Por eso, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, se previó que el Supremo Tribunal de Justicia constará de dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal. Su permanencia en el cargo era de cuatro años y no podían ser reelectos para el período inmediato, sino transcurridos otros cuatro años después de que concluyera su función.

Diez años después, en 1824, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En este documento se estipuló que la Suprema Corte de Justicia quedaría integrada por once ministros,

---

<sup>23</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimiento Penales*, México, Editorial Porrúa, 1964, páginas 96 y 97.

distribuidos en tres salas, además de un fiscal. El acta constitutiva les otorgó igual jerarquía al magistrado y al fiscal.

En la Constitución centralista de 1836, en la ley llamada del Poder Judicial de la República Mexicana, se dictaminó que la Suprema Corte de Justicia se integraría de once ministros y un fiscal.

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

Diez años después, en 1853, se establece el nombramiento de un Procurador General de la Nación, en las Bases para la Administración de la República.

En el invierno de 1853 con fundamento en la Ley Lares, bajo el régimen de Antonio López de Santa Ana, se estableció que el Ministerio Público sería un órgano que dependería directamente del Poder Ejecutivo. Mientras que, el Procurador General de la Nación sería representante directo de los intereses del gobierno.

En noviembre de 1855, siendo Presidente de la República don Juan Alvarez, se ampliaron los poderes de intervención de los

procuradores o promotores fiscales en la administración de la justicia federal.

A partir de la Constitución de 1857 las figuras del fiscal y del procurador general tuvieron una más significativa representación en el Poder Judicial. Además se decretó que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Durante el Imperio de Maximiliano (1864-1867) fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público<sup>24</sup>, que señalaba que éste dependía directamente del Emperador, pero que siempre actuaría bajo la dirección del Procurador General.

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

En 1894 se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, tendiente

---

<sup>24</sup> García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal, México*, Porrúa, 4ª Edición, página 173.

a mejorar y fortalecer al Ministerio Público y otorgarle autonomía e influencia en el proceso penal. De tal forma quedó consolidada esta institución, que es una de las más notables de nuestra vida constitucional.

En el invierno de 1896, el Secretario de Gobernación, Manuel González Cosío, presentó al Congreso de la Unión su iniciativa para reformar la Constitución que, entre otras cosas, pretendía suprimir los cargos de Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, creando la Procuraduría General de la República.

### **1.3.2. Francia**

Para el doctor Héctor Fix-Zamudio, el origen del Ministerio Público data de 1303 con la ordenanza que dictó Felipe El Hermoso, ya que en ella se habla claramente de los Procuradores del Rey, como una magistratura que se encargaba de representar los intereses de la corona ante los tribunales, a los cuales se unieron posteriormente los Abogados del Rey, con las mismas obligaciones de los funcionarios judiciales, por lo que tomaron el nombre de *parquet*<sup>25</sup> para distinguirse

---

<sup>25</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1986, páginas 88 y 89.

de los magistrados de *siege*, que eran los juzgadores, en la inteligencia de que los procuradores actuaban principalmente en los procesos penales y los abogados en los de carácter civil, los cuales quedaron debidamente instituidos, disciplinados y encuadrados en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. Es el pensamiento liberal propio de la Revolución Francesa de 1789, que trajo como consecuencia transformaciones de orden político y social, y que con la victoria final de la misma, logra surgir formalmente el período de la acusación estatal, de aquí que la Revolución Francesa trató, en cierto modo, de modificar aquellas dos dependencias con la legislación promulgada en 1790, al sustituir a los Procuradores y Abogados del Rey, con el Comisario del Rey como órgano dependiente de la corona para vigilar la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos, y por el acusador público elegido popularmente con la función de sostener la acusación ante los tribunales penales. Brumario, año VIII, de 13 de diciembre de 1799, tradición que sería continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón.

El Ministerio Público francés tuvo a su cargo ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal, a los

responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y ausentes. En los crímenes intervino de manera preferente, sobre todo cuando se estimaba que se afectaban los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones sólo actuaba de manera subsidiaria.

### **1.3.3. Prokuratura Socialista**

En forma paralela a las tremendas influencias del Ministerio Público francés, en cualquiera de sus modalidades, y del Attorney General angloamericano en la legislación sobre la materia motivo de este estudio, encontramos a la prokuratura socialista<sup>26</sup>.

Con el advenimiento del régimen de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la institución del Ministerio Público fue suprimida por Decreto de 24 de noviembre de 1917, puesto que los tribunales del Soviet eran considerados como representantes y tutores de los intereses del Estado. Posteriormente, y por Decreto de 28 de mayo de 1922, con sus reformas de 1º de enero de 1923, se restableció al Ministerio Público en un cuerpo unitario sujeto a la dependencia del poder ejecutivo, al

---

<sup>26</sup> Historia de la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal. Antecedentes Generales del Ministerio Público: surgimiento y evolución del Ministerio Público como Institución en México, Tomo I, página 17.

que se le llamó la *prokuratura*, la que sin perjuicio de sus atribuciones del ejercicio de la acción penal y de la defensa de la legalidad del sistema socialista, conllevaba facultades que en el panorama jurídico occidental serían jurisdiccionales, ya que podía expedir órdenes de aprehensión y dictar la libertad de los ciudadanos detenidos indebidamente.

#### **1.3.4. El *Attorney General* Angloamericano**

Esta institución surgida en Inglaterra en el año de 1277, como funcionario nombrado por el rey de entre los más destacados doctos del derecho en el reino, tenía como atribuciones específicas conocer de los negocios relativos a la prerrogativa real, ser el consejero leal del gobierno y, en forma menos relevante, se le concede la facultad de ejercitar la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectaren la seguridad del Estado. Así mismo, y para el auxilio de éste, existe un *Solicitor General* que también depende directamente del gobierno, ya que es miembro del gabinete.

En 1879 se estableció al funcionario denominado Director of Public Prosecutions, que con auxilio de varios abogados nombrados por

el Lord Chancellord -Ministro de Justicia-, ejercitaba la acción penal bajo el control y dirección del Attorney General<sup>27</sup>, cuando se trataba de delitos graves, como aquellos que pueden implicar la pena de muerte y en los que existe interés público.

Sin embargo, hecha la excepción de la persecución de los delitos antes citados, en la mayoría de los casos la acción penal es ejercida por los agentes de la policía, auxiliados por abogados privados pagados con fondos públicos, así como también por el ofendido o cualquier particular en ejercicio de la acción popular, solamente que estos últimos representados por abogados o procuradores privados; por ello es que se afirma que en el sistema jurídico inglés no existe el Ministerio Público en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

Los Estados Unidos de América no podían dejar a un lado la influencia de la legislación inglesa, en virtud de su gran cercanía histórica y política con el Reino Unido, por lo que la Ley de

---

<sup>27</sup> Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Antecedentes Generales del Ministerio Público : surgimiento y evolución del Ministerio Público como Institución en México, Tomo I, páginas 18 y 19.

Organización Judicial de 1789 acogió al *Attorney General*<sup>28</sup> como consejero en los asuntos jurídicos del gobierno federal.

En un principio fue un encargo de escasa importancia política, que inclusive carecía de personal auxiliar; sin embargo, en 1792 se le integró al gabinete. Al ir acrecentando su intervención en los problemas jurídicos del propio gobierno, se estructuró a través de una Ley del Congreso Federal de 1870, en el Departamento de Justicia, encabezado precisamente por el citado *Attorney General*, a quien se le proporcionaron dos auxiliares -*Assistants Attorney General*-, así como un Procurador Judicial (*Solicitor General*).

Actualmente, la organización del Departamento de Justicia es muy compleja, pero en forma sintética se puede decir que consta de: el *Attorney General*, que es el titular de dicho departamento, asistido por dos auxiliares; el primero, denominado *Deputy Attorney General*, que tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan esencialmente de la investigación y persecución de los delitos, pues de él dependen tanto la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) como la División Criminal y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales -

---

<sup>28</sup> Véase página 58.

*Executive Office for United States Attorneys-*, y además la Oficina de Prisiones Federales *-Bureau of Prisons-*; el segundo, llamado *Associate Attorney General*, que coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en varias materias, como son las relativas a las leyes antimonopolios, los asuntos civiles, la protección de los derechos humanos, los problemas impositivos, entre otros. Finalmente, el *Attorney General* dirige en forma inmediata la labor del *Solicitor General -Procurador Judicial-*, quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte Federal, y también coordina las oficinas de asesoramiento jurídico más importantes, como la del consejero legal, y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etcétera.

Esta tradición jurídica a que hacemos alusión en este apartado, también tiene gran importancia en la configuración funcional del Ministerio Público en México, pues solamente hay que recordar la innovación que el Constituyente de 1917 introdujo en el artículo 102 de nuestra vigente Carta Magna, expedida el 5 de febrero de ese mismo año, donde se creó la atribución para el Procurador General de la República de ser el consejero jurídico del gobierno federal, innovación

que claramente tiene su antecedente en esa importantísima facultad del *Attorney General* angloamericano, la cual consiste de conformidad a lo señalado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1986, en rendir la opinión que sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley el Presidente de la República le envíe para su estudio, así como producir la opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el titular del Ejecutivo Federal o solicite el funcionario que presida una dependencia de la administración pública federal y el proporcionar asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la administración pública federal. Atributo, extendido por mandato expreso de las constituciones locales y confirmado por las legislaciones orgánicas de las procuradurías generales de justicia de los estados federados, hasta donde tenemos conocimiento, encargado a los titulares de dichas dependencias administrativas de esas entidades federativas. Sin embargo, y por lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no podemos decir lo mismo, ya que no se encuentra dicha

prerrogativa institucional en ninguno de los ordenamientos jurídicos que le han regido desde su aparición legislativa en México, ya que durante el periodo comprendido por la vigencia de la legislación emitida al respecto, que data desde 1891 a 1910, el Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales era una dependencia del Ejecutivo Federal a través del Ministerio y posteriormente Secretaría de Justicia, a la cual, rendía sus informes y acordaba lo conducente y no se constituía en un consejero jurídico del gobierno del Distrito y Territorios Federales. Posteriormente y con el advenimiento del movimiento revolucionario de 1917 y su consecuente emisión legislativa reguladora de esta Institución, tampoco encontramos esa tan mencionada facultad en su normatividad orgánica dada en 1919 hasta el nuevo reglamento de la dependencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989, por lo que podemos decir que esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se integra la institución del Ministerio Público de esta circunscripción geográfica, es la excepción a la influencia de esa función del *Attorney General* angloamericano. Lo anterior, tal vez, por la intrincada y confusa naturaleza jurídica que reviste al Distrito Federal.

*Attorney General* angloamericano, sin embargo, por lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no podemos decir lo mismo, ya que no se encuentra dicha prerrogativa institucional en ninguno de los ordenamientos jurídicos que le han regido desde su operación legislativa en México, puesto que durante el período comprendido por la vigencia de la legislación emitida al respecto, que data desde 1891 a 1910, el Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales era una dependencia del Ejecutivo Federal a través del Ministerio y posteriormente Secretaría de Justicia, a la cual rendía sus informes y acordaba lo conducente y no se constituía en un Consejero Jurídico del Gobierno del Distrito y Territorios Federales.

Posteriormente y con el advenimiento del movimiento revolucionario de 1917 y su consecuente emisión legislativa reguladora de esta Institución, tampoco encontramos esa tan mencionada facultad en su normatividad orgánica dada en 1919 hasta el nuevo reglamento de la Dependencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989, por lo que podemos decir que esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se integra la Institución del Ministerio Público de esta circunscripción geográfica,

es la excepción a la influencia de esa función del *Attorney General* angloamericano. Lo anterior, tal vez, por la intrincada y confusa naturaleza jurídica que reviste al Distrito Federal.

### **1.3.5. El México Independiente**

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, donde se establecen tres promotorías fiscales para los juzgados penales e independientes de la parte civil. Esta ley resulta interesante puesto que por primera vez se les llama a los promotores fiscales representantes del Ministerio Público.

El primer Código de Procedimientos Penales se expidió el 15 de septiembre de 1880. Este realiza una detallada organización del Ministerio Público, y la ubica como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, y para difundir ante los tribunales los intereses de éste, en los casos y por los medios que señalan las leyes. Los representantes del Ministerio Público no eran responsables. Eran integrantes de la Policía Judicial; sin embargo, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspector general de policía, los prefectos y subprefectos políticos, los

jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerza de seguridad rural, los jueces de paz y los menores foráneos, como funcionarios de la Policía Judicial, dependían del Ministerio Público, que estaba autorizado para librarles sus órdenes e instrucciones directamente, a fin de que procedieran a la averiguación de los delitos y al descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores. No obstante lo anterior, al Ministerio Público no se le reconoció el ejercicio exclusivo de la acción penal, como se desprende de los artículos 276 y 654, fracción I, de este código procedimental.

La Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, expedida también el 15 de septiembre de 1880, organizó al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia, amén de configurarlo como una magistratura instituida para pedir la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad. Así mismo, estableció las figuras de dos Procuradores de Justicia, uno en el Distrito Federal y otro en el Partido Sur del territorio de la Baja California, ambos representantes del Ministerio Público, el primero con nueve agentes y el segundo con dos. Los agentes de la Policía Judicial se encontraban subordinados a los Procuradores de Justicia y a los

agentes del Ministerio Público en los términos que estableció el Código de Procedimientos Penales. También equiparó los requisitos para ser Procurador de Justicia en el Distrito Federal con los mismos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, y para ser Agente del Ministerio Público con sus análogos exigidos para ser juez de 1ª instancia. El Procurador de Justicia era inamovible. Los agentes podrían ser removidos por el Ejecutivo a moción del Procurador, y previa audiencia del interesado. Ni los Procuradores ni los agentes del Ministerio Público eran recusables. Por último, los Procuradores y sus agentes debían cuidar de que en los juicios en que intervenían, civiles o criminales, se observaran con toda exactitud los términos del procedimiento, reclamando cada vez que hubiera una demora indebida. El reglamento de esta ley, expedido el 26 de octubre de ese mismo año, en lo relativo al Ministerio Público, únicamente lo remitió al reglamento que para el efecto formara el Procurador de Justicia, con aprobación del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

El segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, expedido el 6 de julio de 1894, mejoró la técnica utilizada en el código procesal que le antecedió, e inclusive éste

amplió la intervención del Ministerio Público en el proceso penal. Su artículo 2º señaló: "Al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito, y cuidar de que las sentencias se ejecuten puntualmente". Lo que dio pauta a lo expresado en su artículo 3º en el sentido de que la acción penal le corresponde a la sociedad, pero como el Ministerio Público es su representante, éste es quien la ejerce a fin de obtener el castigo del delincuente. Sin embargo, la investigación de los delitos era función compartida entre los funcionarios integrantes de la Policía Judicial, que incluyó al Ministerio Público; aunque aquéllos se encontraron subordinados, en el ejercicio de esas funciones, a éste y a los jueces del ramo penal.

El primer Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal se expidió el 30 de junio de 1891, publicado en el Diario Oficial el 1º de mayo de ese mismo año, el cual ubicó a la Institución como un auxiliar del órgano jurisdiccional, aunque dependiente del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. El segundo Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal fue expedido el 25 de abril de 1900, y publicado en el Diario Oficial el 24 de

mayo de ese año, y contiene prácticamente una transcripción del anterior, sólo que en éste se mejoró la técnica utilizada con una sistematización más adecuada, pero conservó la misma teoría que usó su antecedente. No fue sino hasta el 12 de septiembre de 1903 que se dictó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial a los dos días siguientes de su expedición, la que señaló a la Institución ya no como un mero auxiliar de la administración de justicia, sino como parte en los juicios, siempre que de alguna forma se afectare al interés público, al de los ausentes, al de los menores o al de los incapacitados. Así mismo se le señaló como titular de la acción penal, la que debía ejercitar ante los tribunales. Aquí se vislumbra con mayor claridad al Procurador de Justicia como jefe de la institución del Ministerio Público, con las características que le marcó este último ordenamiento, y su reglamento que fue aprobado por acuerdo presidencial del 15 de abril de 1910.

### **1.3.6. El México Posrevolucionario**

Al término del movimiento revolucionario, y de conformidad con la convocatoria hecha por el Jefe del Ejército Constitucionalista, se verificaron las elecciones para diputados a fin de integrar el Congreso

Constituyente, que se instalaría formalmente en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916.

En la sesión inaugural de dicho Congreso, don Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, junto con su informe en el que expuso los motivos que sirvieron de fundamento para su elaboración, que en su parte medular estructuraba la nueva misión del Ministerio Público<sup>29</sup>, al colocarlo como el único persecutor de los delitos, y dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la Policía Judicial, a fin de separar esta función de la de dirimir controversias judiciales que le debía corresponder exclusivamente al órgano jurisdiccional, y con ello acabar con los procedimientos atentatorios a los derechos elementales del gobernado, quitando a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin más sustento que su propio criterio, y en muchas de las veces bajo su capricho injustificado.

---

<sup>29</sup> Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Tomo I, páginas. 35-38, Antecedentes Generales del Ministerio Público, Editorial D' Mayth.

El texto primario que sobre el Ministerio Público se propuso fue el siguiente:

"Artículo 21.- 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 la disposición de éste."

En la 27ª sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 1917, se puso a consideración del Congreso el dictamen relativo a ese artículo 21, en el cual se consideró que éste era una transcripción del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ya que en este último se declaró que nadie podía ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, de la propiedad o de los derechos de cualquier gobernado, sino mediante juicio previo seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad. Es así como se expresó, en una profunda interpretación jurídica, que la declaración de que sólo la autoridad judicial podía imponer penas, quedaba incluida de antemano en el referido precepto 14 de la Constitución. Sin embargo, este dictamen señaló que debería conservarse la primera

frase del artículo 21, pues la declaración era más circunscrita, terminante y deslindaba los campos de acción de la autoridad judicial y administrativa; aunque en relación con la Policía Judicial, se expresó que se vislumbraba cierta vaguedad en su redacción, y no era acorde a la exposición de motivos presentada por Carranza. En tal virtud, la comisión propuso el siguiente texto a la Asamblea:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones”.

Con fecha 5 de enero de 1997, se puso a discusión el dictamen antes mencionado, y se concluyó que debía ser retirado el artículo para presentar un nuevo proyecto en fecha posterior.

El 12 de enero del mismo año, se llevó a cabo la sesión ordinaria en donde se presentó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado, así como un voto particular del diputado Enrique Colunga; siendo el texto del artículo reformado por dicha comisión el siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste."

Como resultado de la discusión del proyecto reformado por la Comisión y el voto particular antes aludido, se presentó la siguiente redacción del artículo 21, que fue la definitiva:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana."

Texto que fue aprobado por 158 votos a favor y tres en contra.

Por otra parte, y por lo que respecta al artículo 102, con fecha 17 de enero fue presentado para su dictamen, en la 47ª sesión ordinaria,

para que en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero, se aprobará por unanimidad de 150 votos.

Finalmente, por lo que se refiere al Ministerio Público del Distrito Federal, al establecer el Constituyente de 1917 las bases conforme a las cuales debería legislar el Congreso de la Unión en el Distrito Federal, se introdujo en la base quinta, una referencia expresa a esta Institución, misma que textualmente expresaba:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

5º El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y el número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente.”

Esta disposición fue aprobada por unanimidad. Pero debe hacerse la salvedad de que en la actualidad ha sufrido el cambio

correspondiente a los territorios federales, ya que éstos dejaron de existir.

Una vez puesta en vigor la Constitución de 1917, fue dictada la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales el 9 de septiembre de 1919, la que trató de adecuarse a las nuevas tendencias adoptadas por el artículo 21 de la Carta Magna. Sin embargo, en esta ley todavía perduraron rasgos del pasado, lo cual motivó reformas a sus artículos 9º, 10º y 16, realizadas mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 19 de noviembre de 1924.

Por otro lado, y a fin de adecuar la procuración de justicia a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal - puesto que a partir de 1928 se organizó en delegaciones que sustituyeron a los municipios -, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales con fecha 2 de octubre de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación a los cinco días siguientes, donde se cristaliza el ideal del Constituyente de 1917 en el artículo 21 de la Constitución que creó. Esta ley fue reformada, a fin de depurar la técnica y amplitud de acción de la Institución, siempre dentro del

marco constitucional, por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 31 de agosto de 1931, 1º de enero de 1935 y 31 de diciembre de 1946.

El 31 de diciembre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigente a partir del 1º de enero del siguiente año, y que derogó a la de 1929, donde se amplía su estructura para brindar un mejor servicio.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1971, fue reformada por el decreto publicado en ese mismo órgano oficial informativo con fecha 23 de diciembre de 1974, que en su parte medular cambia su denominación por la de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a fin de estar acorde con el decreto que a su vez reformó los artículos 43 y 73 constitucionales, los cuales convirtieron a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados federados.

A fin de llevar a cabo las reformas organizacionales planteadas por las necesidades del servicio, se expidió el 5 de diciembre de 1977 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año. Esta ley fue derogada por la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de diciembre de 1983, la cual a su vez, fue reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986. El 30 de abril de 1996 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Este ordenamiento, ha tenido varios reglamentos, donde se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El primero de ellos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1984; el segundo apareció el 13 de agosto de 1985. Más tarde fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1988. El tercero de ellos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de enero de 1989, y en su elaboración se tomó en cuenta la nueva visión del Ministerio Público a través de su especialización, simplificación

y desconcentración administrativas, y la atención a la comunidad en sus órdenes de orientación legal y recepción de quejas no constitutivas de delitos, así como la canalización a las autoridades competentes, cuando así sea procedente. Las adecuaciones de la procuración de justicia exigieron un cambio, el cual fue plasmado en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de marzo de 1995. Debido a la urgencia de crear una unidad especializada en el robo de automóviles fueron reformados por decreto diversos artículos del reglamento que entonces estaba vigente, el 26 de enero de 1996. A la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, le corresponderá un reglamento acorde con los principios de la norma: legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

#### **1.4. Procuración de Justicia en México**

Horacio Labastida<sup>30</sup> define a la procuración de justicia como el conjunto de actividades que se desempeñan para el cumplimiento de las funciones estatales, de los derechos del hombre y la legalidad en las

---

<sup>30</sup> La Procuración de Justicia en México, problemas, retos y perspectivas, páginas 34-36

relaciones entre los funcionarios, individuos y agrupaciones morales. En palabras breves: procuración de justicia es acto propiciatorio de la justicia concreta o histórica en el Estado.

La procuración de justicia es un concepto amplísimo en el que caben el Poder Judicial y otras instituciones gubernamentales, sin excluir por supuesto los quehaceres que la sociedad civil proyecta y lleva adelante en favor de la prevalencia de la norma jurídica, aunque al Ministerio Público corresponden facultades y deberes primordiales en la procuración de justicia como institución vigilante y protectora del interés general.

La procuración de justicia es una función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los tribunales y la imposición de las penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también en lo civil y familiar; todo ello con miras a preservar la seguridad pública, dentro de un marco de participación ciudadana y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad.

Ha sido preocupación desde principios del presente siglo mantener la armonía entre las conductas que despliegue la sociedad y, que permita en ésta una convivencia sana, sin dañar a los demás, esto último, evidentemente, vinculado a las normas jurídicas que deben regir al estado de derecho siempre tutelado y sustentado por él mismo; es por eso que los individuos de la sociedad no pueden quedar fuera del ámbito de aplicación de las leyes que los rigen cuando sus conductas no se apeguen a lo tipificado en la norma.

Es inconcebible la existencia del Estado sin el derecho, y viceversa, ya que ambos son productos de la vida social; ambas instituciones sustentadoras del orden dentro del cual se deben situar nuestras acciones.

Esta es la razón por la que el Estado está obligado más que nadie a crear, respetar y hacer acatar las normas jurídicas, esto es mantener el estado de derecho; de lo contrario correría grave riesgo su propia existencia; de ahí que las diversas instituciones públicas, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, deben velar por el exacto cumplimiento de las leyes evitando que se violen; o bien,

quienes lo hagan, deben hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

Las normas jurídicas que requieren mayor vigilancia en su cumplimiento y aplicación de sanciones son las de orden público y particularmente las penales, que son las que tipifican hechos considerados como delitos.

Teóricamente todos aquellos que incurren en delitos deben ser acreedores a sanciones; sin embargo, existen casos en los que por diversos motivos los hechos delictivos no son castigados, quedan impunes.

Es la impunidad lo que ha hecho que la sociedad exija justicia por parte de las instituciones que fueron creadas para salvaguardar la aplicación de las normas de derecho; la procuración de justicia es muy compleja, pues pareciera que a veces no suele existir, o simplemente es algo enajenable por parte del servidor público que no se apega tanto a la norma sino al interés propio, que se deriva en un provecho monetario. Dónde quedan las personas que van a recurrir por una pronta impartición de justicia.

El pueblo mexicano, dijo en ocasión memorable Justo Sierra<sup>31</sup>, "tiene hambre y sed de justicia" podríamos agregar de una justicia firme, perseverante y sin adjetivos. El hombre de la calle aspira ciertamente a que quien tiene el encargo de procurar, desde el Ministerio Público la justicia, la de decirlo en los tribunales y la de vigilarla, desde el Ejecutivo Federal y local(es), por la correcta ejecución de las sentencias, lo hagan certeramente, y tienen por esto, una tarea de primer orden entre sus manos. Los legisladores, claro, no escapan a esta responsabilidad. Bien sabemos que la complejidad creciente de las relaciones sociales, la magnitud descomunal de los intereses y la emergencia de una población copiosísima dificultan en grado superlativo estos deberes<sup>32</sup>.

#### **1.4.1. Principales Factores Criminógenos**

Uno de los principales factores<sup>33</sup> en la Ciudad de México al igual que en otras grandes concentraciones urbanas, tanto de la República Mexicana como del exterior, es el aumento de la delincuencia debido

---

<sup>31</sup> *La Procuración de Justicia*, Procuraduría General de la República, México 1993, pág. 45

<sup>32</sup> Moreno, María de los Ángeles, *La Procuración de Justicia*, Problemas, Retos y Perspectivas, México.

<sup>33</sup> Para Pinatel, "Se debe entender por Factor Criminógeno, todo elemento objetivo que interviene en la producción del fenómeno criminal", página 470, *Criminología*, Rodríguez Manzanera Luis, Porrúa.

a la presencia de varios factores criminógenos de naturaleza demográfica, educativa y desde luego económica.

Así con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno ante el Congreso de la Unión, el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León afirmó: "La ciudadanía vive preocupada por la inseguridad en las calles, caminos y sitios públicos; la ofende la frecuencia de los delitos y la impunidad de quienes violan la ley; con toda razón se exaspera al comprobar que en muchos casos son los propios encargados de garantizar el orden o procurar la justicia quienes la atropellan. Arrastramos una fuerte desconfianza, muy justificada, hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública."

Puede traducirse que la seguridad pública va de la mano de la procuración de justicia, razón inexplicable para que el Ejecutivo Federal se percate de las circunstancias y los factores criminógenos, dé una respuesta y proponga un proyecto en el que se incluya a todas aquellas instituciones que fueron creadas con un sólo objetivo: el de procurar justicia dentro de un marco jurídico, pero este mismo debe rebasar a la realidad delictiva.

La procuración de justicia se considera un problema social ya que la masificación de la delincuencia, cuyas manifestaciones son evidentes, principalmente en la multiplicación del robo en sus diversas modalidades, deriva, en parte, de las condiciones económicas que han sumergido al país en el desempleo y a que la mayoría de la sociedad la conforman jóvenes. Que cada vez son menos las oportunidades de encontrar empleos dignos y bien remunerados. Cabe destacar la vulnerabilidad de la juventud para ser influida por factores criminógenos, a diferencia de las personas que se encuentran en edad madura, recalcando que la edad de la mayoría de los jóvenes es menor a 30 años.

También el reto que ha significado la atención a un muy numeroso grupo de la población en edad estudiantil, ha repercutido, como era inevitable, en la calidad de la educación. Esto afectó a la transmisión y asimilación de valores y, se tradujo, en el desapego de las cualidades cívicas. La desintegración familiar es un hecho del mundo moderno, que también ha trastocado los principios morales que durante décadas se habían arraigado.

Lo anterior se ha combinado con el agravamiento del crimen organizado que cuenta con formas sofisticadas y equipo novedoso para la comisión de delitos, aunado al manejo de grandes recursos, lo que le facilita su poder corruptor. Es claro que la delincuencia organizada<sup>34</sup> está operando en mayor o menor medida en el tráfico de estupefacientes y personas, en la comisión de delitos como el secuestro, robo de autos, bancos y a casas habitación.

Otro fenómeno que ha contribuido al clima de inseguridad pública del Distrito Federal lo constituye la proliferación de asentamientos humanos irregulares mejor conocidos como ciudades perdidas; ubicados principalmente en las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, se trata de conglomerados que por sus características son de difícil acceso a las autoridades, por lo tanto, facilita que los delincuentes se refugien en ellos. El crecimiento desmesurado de este tipo de poblaciones acarrea, como consecuencia, se pierda la convivencia tradicional entre grupos vecinales y la confianza entre los habitantes de la metrópoli, fenómeno

---

<sup>34</sup> Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, México 1998, artículos 1° y 2°.

que ha sido aprovechado por la delincuencia para mantenerse en el anonimato de esta gran concentración urbana.

Es la forma de la sociedad la que influye en el tratamiento de la delincuencia, cuando debe colaborar denunciándola pareciera que se protege a los delincuentes por personas que son allegados a los mismos, esto se debe, entre otras cosas, a la falta de conciencia que tienen los que viven y conviven con los individuos que hacen del delito su labor cotidiana para sobrevivir. Es importante que la ciudadanía se conscientice en este aspecto, el de solapar este tipo de conductas, los hace cómplices, participan en su aumento, además, no se debe perder de vista que la misma convivencia de sus hijos con las personas que hacen de este mal hábito su *modus vivendi*, los hace presa fácil de su cooptación que se facilita al darse cuenta de que una mala aplicación legislativa no les sanciona por su minoría de edad; esto suele suceder en estratos sociales de escasos recursos económicos.

Otros factores importantes serían la mala política que ha llevado a una situación económica muy difícil para la sociedad, a las pocas oportunidades de empleo que orillan a delinquir a gran sector de la sociedad, claro que esto no debe servir de pretexto para cometer

cada día delitos de robo que acarrear un homicidio con tal de lograr una ganancia que a veces consiste por mencionar algo en sólo cien pesos; estas actitudes de violencia que a veces llevan a una lesión grave e incluso a la pérdida de la vida es lo que debe de preocupar a los legisladores para aplicar penas y sanciones que vayan de la mano con la realidad que vivimos día con día; la gente que como usted y como yo salimos todos los días a enfrentar una realidad tan cruda, que al momento de asistir a una agencia a solicitar una pronta procuración de justicia nos encontramos ante una actitud negativa que hace sentir al ciudadano en un total estado de indefensión.

Esto acarrea una actitud del servidor público que tiene en sus manos la impartición de justicia y, se supone, posee conocimiento para aplicar la norma y las facultades para combatir al delito; es por ende que se deben esmerar los esfuerzos por abatir todos estos factores que van en detrimento de la procuración de justicia, desde los factores externos hasta los internos; no es posible que los recursos que utilizan los delincuentes para llevar a cabo sus conductas ilícitas estén rebasando a las instituciones que fueron creadas para acabar con este mal que aqueja a la sociedad.

### **1.4.2. La Especialización como Garante de una Procuración de Justicia**

Como estrategias generales se consideran: legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

La legalidad de la procuración de justicia presupone que es a la que se debe de apegar el servidor público de la Procuraduría, para que su conducta esté sujeta a lo dispuesto en las normas jurídicas, cuya plena eficacia debe garantizar a los particulares la seguridad en sus personas y bienes, así como facilitar el acceso a la justicia y el goce cabal de sus derechos, esto se traduce en el fortalecimiento del estado de derecho.

Con la profesionalización se intenta transformar a la Procuraduría en una institución capaz de responder a los reclamos de justicia de los habitantes del Distrito Federal y en un auténtico representante de la sociedad que sea garante de la legalidad e instrumento efectivo de combate a la impunidad, solamente puede lograrse a través de la actuación cotidiana de los hombre y mujeres que la integran.

Se requiere de una estrategia de profesionalización que sienta las bases para una verdadera formación de los servidores públicos de

la Procuraduría, que comprenda aspectos éticos, técnicos y el compromiso de servicio en los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, en la capacitación y actualización permanente del personal, así como en las promociones y en la especialización.

Esta parte de la profesionalización es importante en el aparato de justicia ya que es primordial la actividad del personal, de éstos parte la estrecha relación del denunciante del delito y la aplicación correcta de la norma, es de aquí, con el trato, la actitud del ciudadano con la institución que procura justicia, ya que es la primera impresión con la que se enfrenta el denunciante; la profesionalización se debe de brindar tanto a los que intentan ingresar a esta área de trabajo, como a los que ya tienen a su cargo impartirla, es por ende buen razonamiento la profesionalización que debería desencadenar al estudio constante de la norma jurídica para poder tipificar la conducta, el de investigar el delito pero en realidad esto se lleva a cabo.

La profesionalización desembocará en la dignificación de sus funciones, acorde a la importancia social de las mismas y muy apegadas a la realidad.

Se requiere de la especialización de los servidores públicos de la Procuraduría a través de una investigación<sup>35</sup> eficiente de los delitos, la integración completa de las averiguaciones previas y un seguimiento efectivo de los procesos penales. La especialización contempla tanto al Ministerio Público como a la Policía Judicial, cuya preparación garantice mejores resultados en las investigaciones, acusaciones y en el seguimiento de los procesos, con lo que se pretende obtener sentencias condenatorias en contra de los responsables de los hechos, en el diseño de las unidades especializadas se considerará la evolución de los índices delictivos, así como los efectos sociales y la gravedad de las diversas modalidades que presentan las conductas delictivas perpetuadas en la Ciudad de México.

La especialización se toma en cuenta como la base para obtener una mejor procuración de justicia a través de servidores públicos preparados, a los que se les conscientiza del papel que desempeñan en la sociedad y la trascendencia que tienen y desempeñan para el combate del delito, primordial pensamiento en la creación de la especialización en la procuraduría.

---

<sup>35</sup> Martínez Gamelo, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa (Manual del Ministerio Público)*, México, Editores O65, pagina 126.

Para la selección de servidores públicos en el ámbito del fuero común participan: el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

La modernización consiste en dotar a los encargados de la impartición de justicia de materiales, elementos técnicos y administrativos que le permitan actuar con oportunidad y eficiencia.

En las estrategias específicas y líneas de acción del Programa se contempla entre los elementos para modernizar la Procuraduría, la incorporación de equipos de cómputo y el establecimiento de sistemas de informática y comunicación en todas las áreas de la Institución, esto permitirá una investigación científica y especializada de las conductas delictivas, una persecución específica de sus autores y una mejor y más ágil administración y operación de la Procuraduría en general y todo en favor del ciudadano.

Estas estrategias actualmente se están aplicando a medida que el delito se vuelve grave, pero con los tiempos la consumación de los delitos se distingue por su manera de consumarlo que es violenta, estas estrategias como se consideran van ligados y se pretende que con su aplicación se mejore toda la institución de la Procuraduría principal impartidora de justicia.

La falta de especialización de los agentes del Ministerio Público se traduce en una deficiente integración de las averiguaciones previas, lo que da lugar a que las indagatorias consignadas ante los órganos jurisdiccionales, carezcan de elementos jurídicos suficientes para sustentar una acusación sólida en contra de los probables responsables de los delitos.

Así como la integración de estas estrategias se debe de llevar a cabo convenios y otros instrumentos de coordinación con instituciones de profesionalización de los servidores de seguridad pública, tanto del país como del extranjero, que permitan una adecuada investigación en el delito y una prontitud para allegarse de elementos para su integración, para poder integrar averiguaciones que permitan la integración para así poder consignar al indiciado.

Es así como se deriva que la especialización es para investigar mejor al delito, en cuanto al agravamiento del delito y a la consecuencia lógica que alarma a la sociedad: la continúa consumación y alto índice delictivo; es por lo que la institución procuradora de justicia que es la encargada el Ministerio Público, implica que se ponga atención especial en una eficaz y expedita justicia de barandilla, tanto en la impartición de justicia como en la procuración de la misma, ya que ésta es el primer contacto de la población con el sistema de justicia.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en los últimos años, ha dado una atención especial a la investigación del delito, pues de lo contrario si ésta hubiese tomado medidas desde el aumento de las conductas delictivas como lo demostraba el incremento en el porcentaje de denuncias de robo con violencia; la Procuraduría, nunca tomó, desgraciadamente, en consideración las estadísticas delictivas porque si fuese así la sociedad no estaría involucrada con hampones que tambalean a la institución de impartición de justicia ya que pone en aviso a la autoridad que es ineficaz la institución para dar combate y abatir a la delincuencia.

Es la necesidad de crear la especialización para darle tratamiento eficaz al delito, para desalojar cargas de trabajo a las agencias del Ministerio Público, es en estas últimas donde surge la especialización como una institución que debe seguir un tratamiento a la denuncia del delito grave, para que se concentre la investigación y la persecución del delincuente, dando así respuesta inmediata al ciudadano que acude a denunciarlo.

Un problema real a la Procuración de Justicia es la mala integración de la averiguación previa que muchas veces deja impune al delincuente, la impunidad no es teórica o trascendente sino que presenta caracteres de extraordinaria gravedad debido a la enorme cantidad de delitos que quedan sin castigo, bien porque es conocido, bien porque no se identifica a los autores o porque las pruebas acumuladas contra ellos no lleven al conocimiento "fuera de toda duda razonable" de su culpabilidad. Como es lógico cuanto mayor sea el número de casos que queden impunes, mayor será también la osadía de los delincuentes para cometerlos. Naturalmente que no es posible llevar una estadística de aquellos casos en que el delito no llega

al conocimiento de la autoridad, ni tampoco en aquellos otros en que se conoce al delito pero no al delincuente.

Olga Sánchez Cordero de García Villegas<sup>36</sup> opina acerca del tema que son muchas las deficiencias del sistema de impartición de justicia que se han ido generando al paso del tiempo, por la falta de recursos humanos y materiales, por negligencia y apatía tanto de los gobernantes como de los gobernados, aseguró la ministra, dijo que sólo con el acceso real a la justicia de todos los gobernados, con juzgadores independientes y con leyes que atiendan eficazmente a los legítimos reclamos sociales, habrá un auténtica impartición de justicia y un genuino estado de derecho.

Estableció la necesidad de una revisión inmediata de la multiplicidad de leyes, de las cuales un número significativo son incongruentes y obsoletas. Esta situación origina que cumplan con sus objetivos incorrecta y parcialmente y además, muchas de ellas ya no responden a las legítimas demandas sociales. Asimismo, la existencia de un sinnúmero de recursos ordinarios de impugnación y los largos

---

<sup>36</sup> *La importancia y Perspectivas de las Reformas Penales*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México 1994, página 17

términos procesales que conllevan a la lentitud en los procedimientos, originándose así una denegación de justicia por no brindarse de forma pronta y expedita.

Esta definición en realidad versa sobre las relaciones que rigen al individuo, como un derecho o acceso a la impartición de justicia que debe ser brindada por conducto de los servidores públicos, en los cuales se les inviste de este papel trascendental que desempeña hoy en día la impartición de la misma, que en últimas fechas ha sido un tema demasiado trillado sin ver resultados positivos sino al contrario el descontento social va en aumento.

Respecto al acceso de justicia a la que todos los gobernados tienen acceso, al encontrarse consagrado en el artículo 17 constitucional y añadió: "Este acceso a la justicia es difícil para gran parte de nuestra población, debido a la marginación, la ignorancia y la carencia de recursos económicos, que lamentablemente son características de ciertos grupos de connacionales".

Al respecto es congruente lo manifestado, ya que es necesario entrar en un estudio completo y detallado de las leyes que rigen las

relaciones entre los individuos, puesto que éstas son débiles y dejan a la autoridad y al ciudadano a la mano de los truhanes, éstos al ver la llaneza con la que delinquen y la facilidad con que son puestos en libertad, quedan en aptitud de seguir consumando y acrecentando las estadísticas, orillando a la población a hacerse justicia con su propia mano, esta actuación es contraria a lo establecido por el precepto constitucional, pero esta consecuencia es a raíz de la mala aplicación y al retroceso legal en que han caído las normas jurídicas.

Los tres objetivos que debe reunir dicha impartición son:

**Completa:** Antes de emitir la resolución que en derecho proceda, el tribunal deberá examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos y resolver el caso de manera integral.

**Pronta:** La resolución que dicten los tribunales deberá emitirse dentro de los plazos que fijen las leyes.

**Imparcial:** Los tribunales por naturaleza propia deben de dictar sus fallos con equidad y justicia atentos al principio de igualdad procesal entre las partes; es decir, el juzgador debe tomar en cuenta todos y cada uno de los elementos y pruebas

aportadas y resolver a favor de la parte que hubiese aportado elementos de convicción definitivos.

El Ministerio Público<sup>37</sup> debe “velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia”.

En esta ley ha sido citada con anterioridad en su fracción IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.

Respecto a las que se refieren a la seguridad pública le confieren la Ley del mismo orden del Distrito Federal, ya que esta última va muy ligada con el abatimiento de la delincuencia.

La criminalidad refleja altos índices de crecimiento y sus formas de actuación son más sofisticadas y violentas. La delincuencia organizada se incrementa y sus operaciones, tanto a nivel nacional

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 2 fracción II, México.

como internacional, configuran un peligroso elemento disruptor del orden social e incluso ponen en riesgo la seguridad nacional.

En algunas ciudades se intensifican la presencia de grupos y bandas de delincuentes y de un fenómeno grave que pudiera denominarse como la masificación de la criminalidad, es decir, la proliferación de individuos que hacen de la comisión de delitos su ocupación habitual.

Al hablar de procuración de justicia es inherente manifestar y denominar la seguridad que se le da al ciudadano, sobre todo, al que ha sido víctima de un delito y, de los medios que se vale el Estado para su investigación con el objetivo de alcanzar una imposición de la pena.

Consecuencia lógica es que el individuo al ver que el sistema de impartición de justicia se ha quedado obsoleto y que la delincuencia la supera, ya que es imposible aspirar a un país de leyes si no se cuenta con instituciones modernas, profesionalizadas y dignas, que estén en capacidad de recuperar la confianza de la ciudadanía.

En nuestro país la vida cotidiana ofrece pruebas de esta crisis en que ha caído la procuración de justicia ya que la nación completa

vive en un lastimoso estado de indefensión o, en el mejor de los casos, en un precario estado de derecho.

La procuración de justicia va ligada al principio de legalidad, ya que si el estado de derecho se aleja de ésta y de las normas que deben impartirla se cae en una mala aplicación de la ley y contra todo precepto legal; en el ámbito de la procuración de justicia, el reto principal consiste en adecuar las normas y las prácticas administrativas justiciables, es decir, lograr su acceso afectivo a la jurisdicción del Estado.

Procurar justicia para alcanzar el cumplimiento de una función que debe realizar el Estado en orden a su propia conservación, pues de no haber justicia no hay estabilidad social, peligró siempre la existencia de un Estado en que ella no se alcance, ya que la sociedad cada día es más vulnerable a sufrir menoscabo en su patrimonio, como en la familia que es ahí donde a la mayoría de la ciudadanía le duele, ya que es el mismo sustento del pueblo se conforman en la estabilidad de la familia.

La procuración de justicia va muy ligada a la seguridad pública, pues se entiende que la misma es la que se crea con el motivo de darle al individuo estabilidad y confianza de poder desarrollarse en un ámbito social o en cualquier esfera social con seguridad, pues la seguridad pública debe planear proyectos para brindar al ciudadano formas de combatir al delito y perseguir al delincuente. La participación de la Procuraduría en materia de seguridad pública está regulada.<sup>38</sup>

En todos los tiempos ha sido de gran importancia velar por un estado de derecho que en ningún momento se aparte de las normas que permitan vivir en armonía en una sociedad que cada día va en decadencia, pareciera que al estado de derecho se lo está devorando ésta, ya que las normas y leyes existentes se están quedando apartadas de una realidad que es cruda y que nuestros legisladores parecen no vislumbrar.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en el tercer informe de gobierno refleja el desasosiego por los factores criminógenos que

---

<sup>38</sup>Ley General que establece las bases de coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley de Seguridad Pública y en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

están mermando la integridad del cuerpo social y se han traducido en violencia e inseguridad pública y desapego al Estado de Derecho fueron identificados por Zedillo como el mayor obstáculo para el progreso social y una vida armónica. La más grave preocupación es la inseguridad que persiste en las calles, en los caminos y que incluso, ha penetrado a los hogares, centro de trabajo o reunión.

La ciudadanía -admitió- se siente impotente ante la delincuencia y percibe que la autoridad es ineficiente para combatirla. Se sigue temiendo tanto a quien comete el delito como a quienes deben perseguirlo porque con frecuencia encubren o toleran los actos ilícitos.

El sentimiento de inseguridad se ha extendido en la población provocando aislamiento, y estimulando la intención de hacerse justicia por su propia mano.

Por recomendaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha empezado la reestructuración de las instituciones de procuración de justicia del país y se han iniciado los esfuerzos para coordinar los cuerpos de seguridad de los tres niveles de gobierno.

Es necesaria una mejor coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales.

Propongo que todos nos comprometamos a impulsar nuevas reformas verdaderamente profundas en las procuradurías de justicia de todo el país, a avanzar con mucho mayor rapidez hacia una coordinación eficaz y conseguir una colaboración más activa de todos los grupos e instituciones sociales.

Todos debemos comprometernos a emprender un esfuerzo sin precedente para que nuestro sistema de justicia y nuestras labores de seguridad pública comiencen una nueva etapa donde la ley se cumpla, donde la autoridad se gane el respeto de la población porque está a su servicio y donde los delincuentes sean castigados con el rigor que amerita.

Es primordial el campo que ha ganado la justicia donde es un elemento prístino para la conservación de la paz social en la que deben desenvolverse las personas integrantes del mismo, es así que, con una aplicación de la ley y una reforma contundente que trastoque con fondo la realidad que se vive cotidianamente, se lograr recuperar

la confianza lesionada con la que nos enfrentamos al envolvernos día con día con intransigencias que colman al ciudadano de esta gran urbe.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **DENOMINACIONES DE LA ESPECIALIZACION**

#### **2.1. El Ministerio Público**

Consciente el Estado de la necesidad de que las relaciones entre los particulares que componen su pueblo, así como las de éste con los gobernantes mismos, se vean reguladas por determinadas normas que nos obliguen a comportar de manera que eviten un conflicto entre los habitantes, se ve obligado a crear diversos ordenamientos, elaborando todas las ramas jurídicas existentes; para de esta forma asegurar los bienes jurídicos que cada uno posee y lograr la conservación del orden y el progreso conjunto mediante una convivencia basada en el respeto mutuo entre los ciudadanos.

Cuando una persona ha incurrido en alguna de las conductas previstas en la ley como delito, a fin de impedir que el particular ofendido se haga justicia por su propia mano, el Estado se ve obligado a hacer uso de la facultad de juzgar que le ha sido conferida, para declarar si el caso real que se presenta encuadra dentro de ese tipo que en forma general se encuentra establecido; sin embargo, dado el

singular procedimiento que en México ha sido adoptado, el juzgador no puede tener conocimiento inmediato del hecho delictivo, sino que por mandato constitucional, quien debe conocer primeramente de ello, es el Ministerio Público, autoridad encargada de la investigación y persecución de los delitos.

### **2.1.1. Concepto del Ministerio Público**

El Estado ha comprendido que la persecución de los delitos es una función social de singular importancia, que debe ser ejercida por él, y no por el particular. El procedimiento inquisitivo inaugura este paso decisivo en la historia del procedimiento penal: la persecución de los delitos es misión del Estado.

Sin embargo, se cae en el error de darle esa persecución oficial al juez, convirtiéndose así éste en juez y parte. Y como dice Radbruch: "El que tiene un acusador por juez, necesita a Dios por abogado<sup>39</sup>."

Antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas e investigar los delitos. Así el juez de instrucción

---

<sup>39</sup> Colin Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, México 1986, Porrúa página 97.

también realizaba funciones de jefe de policía judicial, pues intervenía directamente en la investigación de los hechos delictuosos.

Pero el camino a seguir estaba señalado. Cae en descrédito el sistema inquisitivo, y el Estado crea un órgano público y permanente que en adelante será el encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional. A Francia corresponde el alto honor de la implantación decisiva de dicha institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo: el Ministerio Público, representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado.

El Ministerio Público tiene una función primordial que se le otorga, es así que por primera vez en la legislación mexicana se emplea la denominación del Ministerio Público, es en fecha quince de junio de 1869 que expide Benito Juárez la Ley de Jurados en ella se establecen tres procuradores a los que por vez primera se les llama Representantes del Ministerio Público. No constituían una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil.

Es así como la procuración de justicia gira en torno al Ministerio Público ya que siempre ha sido preocupación la justicia como medio para mantener la convivencia de la sociedad dentro de una esfera jurídica, que no rompa la armonía entre los individuos, de ahí, deriva la trascendencia de la figura del Ministerio Público, es por lo que es necesario definir a la institución.

La palabra ministerio viene del latín *ministerium*, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión pública ésta deriva también del latín *publicus populus*: pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplícase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo. En su sentido jurídico, la institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público.<sup>40</sup>

El profesor Guillermo Colín Sánchez sostiene "El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa

---

<sup>40</sup> Castro V. Juventino, *El Ministerio Público en México*. México. Porrúa, 10ª edición, páginas 3 y 4.

en representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".<sup>41</sup>

Por su parte el maestro Héctor Fix Zamudio, al abordar el tema de que se trata, afirma que "es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad".<sup>42</sup>

En el Diccionario de Derecho, Rafael De Pina Vara define como cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal.

Al Ministerio Público, como institución procesal, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que

---

<sup>41</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. México, Porrúa, 1964, página 95.

<sup>42</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público*, en el Anuario Jurídico, México, Año V, 1978, UNAM, página 153.

desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado.

En realidad la única función de la que no se podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción penal.<sup>43</sup>

El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional.

Rafael de Pina considera que el Ministerio Público "amparo en todo momento del interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad. Es indudable que el Ministerio Público representa en sus múltiples atribuciones el interés general, y de acuerdo con ello, como quedó expresado en líneas anteriores, tal interés que originalmente corresponde a la sociedad, al instituirse el Estado, queda delegado en él para proveer todo lo necesario para el mantenimiento de la legalidad y el orden, y aunque por lo general no representa al Estado en aspectos particulares de éste, concebido como persona moral,

---

<sup>43</sup> La venganza pública, es la que el estado es el único titular del derecho de castigar, llamada Jus Puniendi. En la actualidad nos encontramos en la tercera etapa, pues sólo el Estado puede decir qué actos son delitos, qué sanciones deben de imponerse a los que los cometan, y además es el único que puede aplicar materialmente los castigos. Ricardo Franco Guzmán.

dicha representación sí es posible debido a que la legalidad siempre debe ser procurada por el Estado a través de sus diversos órganos.

El Ministerio Público tiene a cargo, más que otra función la persecución de los delitos, que se hayan cometido contra el particular, es un auxiliar jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley.

La Constitución Política en su artículo en su artículo 21...

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél..."

Todos los autores antes mencionados coinciden en que el Ministerio Público es el que está bajo la orden del Poder Ejecutivo, es decir, el Estado; debe perseguir a los delitos para aportar elementos suficientes ante el órgano jurisdiccional para poder aplicar las leyes y dar un castigo al delincuente.

Es la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee funciones esenciales la de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores incapacitados, y finalmente como consultor y asesor de los jueces y tribunales.<sup>44</sup>

Los autores mencionados con antelación coinciden en que el Ministerio Público es representante de la sociedad, de los menores, incapaces y ausentes, activa al órgano jurisdiccional a través de su primordial función la persecución de los delitos a través de un órgano auxiliar que es la Policía Judicial, esta persecución de delito se traduce en la investigación de los ilícitos para ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción en el curso del proceso, aún cuando estas determinaciones son objeto de un control interno, de tal manera que la decisión final corresponde a los Procuradores respectivos, como jefes del Ministerio Público. La situación de mayor trascendencia se presenta respecto de las conclusiones no acusatorias

---

<sup>44</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Tomo VI, Porrúa.

o el desistimiento de la acción penal, ya que las mismas obligan al juez de la causa a dictar sobreseimiento, lo cuál, equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo. Además estas determinaciones del Ministerio Público no pueden ser impugnadas por los afectados a través del juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia ha establecido que, en ese supuesto, el propio Ministerio Público no actúa como autoridad sino como parte.

En otro aspecto que debemos mencionar son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil como familiar como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado "representante social" es todavía indefinible. Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo el mercantil y más recientemente el de las controversias familiares), el Ministerio Público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes menores e incapaces; en la quiebra o suspensión de pagos así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace como parte accesoria o subsidiaria a través de una opinión cuando existe un interés social o público. Un trámite al cual a la institución no se le da la relevancia, que goza con sus atribuciones en el campo penal.

Es importante conocer la apertura de competencia que faculta al Ministerio Público ya que siempre debe velar por el interés social nunca perdiendo las atribuciones que le otorga el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Esta institución tan antigua e inteligentemente creada, que hasta nuestros tiempos aún funge para lo que se fundó, primero como auxiliar, posteriormente como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecte el interés público y siendo el titular de la acción penal hasta establecerse como institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia del Distrito Federal.

La decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación En todo país, aun de organización media, se dan entre sus habitantes y el Estado relaciones de distinta clase que pueden agruparse y en dos rubros genéricos a saber: las que revisten carácter privado y las públicas.

La sociedad y el Estado al igual que en los particulares, tienen causas o intereses por los que deben velar y defender; de ahí la necesidad de la existencia de un organismo esencial encargado del

ejercicio de esas funciones, misión que se encuentra a cargo del denominado Ministerio Público.

El Ministerio Público adquiere su gestión, importancia y casos de suma relevancia mediando el interés público. La órbita de su acción abarca, puede decirse, la totalidad del perímetro que demarcan los distintos problemas suscitados por las leyes y las costumbres de sus habitantes. Le está encomendada la guarda del orden jurídico al tener que velar por el cumplimiento del derecho vigente; su acción también posee una dosis no menos importante de carga moral en guardar las costumbres, ante lo expuesto, se puede deducir que el Ministerio Público es uno de los organismos mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y de la sociedad.

En relación con el funcionamiento del Ministerio Público en México, lo primordial es la unidad del Ministerio Público, es uno porque representa a una sola parte: La sociedad. De aquí el axioma de que a pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de funciones. Los representantes de Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser muchos y de diferentes adscripciones y aún jerárquicas; pero su responsabilidad y representación es siempre única e invariable.

porque las atribuciones del Ministerio Público como órgano de investigación y acusador en el proceso penal, han sido reguladas por los diversos Códigos de Procedimientos Penales; ya que éste tiene por objeto investigar los delitos del fuero común, a efecto de comprobar el delito y la responsabilidad criminal de los indiciados; perseguir en los tribunales del Distrito Federal todos los delitos del orden común; exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal y promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia. Dispone que las denuncias y querellas que formulen los particulares, deben presentarse ante el Ministerio Público, para que se haga la investigación correspondiente, ya que de la investigación de los delitos se prepara el material de pruebas que ha de servir para el ejercicio de la acción penal.

La organización del Ministerio Público, principalmente en lo que se refiere a la investigación de los delitos, porque se le concede valor probatorio pleno a dichas diligencias, igual a las que se practican ante los jueces; se ha criticado que el Ministerio Público tenga funciones instructoras en el período de averiguaciones previas y que, como autoridad recoja las pruebas que van a servirle para promover la

acción penal; y que resuelva libremente si debe o no ejercitarse la acción.

Si el derecho de perseguir los delitos le fue quitado al particular ofendido para dárselo al Ministerio Público, es sobre la base de que éste va a llevar adelante, real y efectivamente, la acusación.

Giuseppe Chiovenda <sup>45</sup>define la acción como " el poder jurídico de realizar la condición para la actuación de la voluntad de la ley".

Por su lado, Florian<sup>46</sup> establece que "la acción penal es el poder jurídico de excitar o promover de derecho penal".

El poder jurídico a que se hace referencia en la definición anterior, no es otro que el emanado de la ley, el cual se justifica cuando se ha violado una norma de derecho penal y, previo cumplimiento de determinados requisitos, en razón de la pretensión punitiva estatal, es que se provoca la acción del órgano jurisdiccional que tendrá como consecuencias la declaración de culpabilidad o la absolución del sujeto de la relación procesal.

---

<sup>45</sup> García Ramírez, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicana*, México, Porrúa, 1994, página 149

<sup>46</sup> García Ramírez, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicana*, México, Porrúa, 1994, página 149

Luego entonces, la acción penal es pública y surge al nacer el delito; ésta se encuentra encomendada a un órgano del Estado y tiene por objeto la pretensión punitiva, ya sea absolviendo al inocente o condenando al culpable.

La acción penal da vida al proceso y, para que pueda ser ejercitada, es indispensable prepararla durante la etapa llamada averiguación previa ya que satisfechos los requisitos legales a que se ha hecho referencia, el Ministerio Público estará en posibilidad de ejercitar acción y provocar con ello la actividad jurisdiccional, es decir, a partir de ese momento se iniciarán los actos persecutorios que tienen lugar en el periodo instructorio y, durante el juicio, la acción penal obliga concretamente a que se realicen los actos de acusación, defensa y fallo.<sup>47</sup>

Para que proceda la consignación es indispensable que en la averiguación previa se hayan practicado todas y cada una de las diligencias necesarias para integrar el cuerpo del delito (los elementos del tipo penal del delito de que se trate) y la probable responsabilidad,

---

<sup>47</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Cabrera Morales, Alfonso, *Manual de Procedimientos Penales*. México, Trillas, 1995, página 32.

ya sea a nivel de agencia investigadora o de mesa de trámite, esto es, que en la averiguación, de cada tipo específico se agota la indagatoria de manera que existan los suficientes elementos y probanzas que sitúen al Ministerio Público en aptitud de integrar el cuerpo del delito (los elementos del tipo penal del delito de que se trate) y la probable responsabilidad.

La consignación penal es llevada a cabo por el Ministerio Público, quien en la averiguación previa<sup>48</sup> una vez que se comprueban los elementos del tipo penal del delito que se trate y la probable responsabilidad, en ese momento, ejercita la acción penal en contra del indiciado, en esas condiciones lo remite al juez competente, poniéndolo a su disposición y dándole a conocer la forma concreta de los hechos.

Las expectativas de cualquier sociedad respecto de su gobierno dependen en buena medida de la actuación del Ministerio Público. Más en el caso donde es vigilante del orden público que actúa en auxilio de la sociedad, es imprescindible que la actitud ciudadana sea

---

<sup>48</sup> Martínez Gamelo, Jesús, *La investigación Ministerial Previa* (Manual del Ministerio Público) México, 065, 1996 pagina 232.

de confianza, al mejorar los sistemas de justicia y poniendo especial atención en las instituciones que están vinculadas con la mayoría.

En la misión contemporánea del Ministerio Público reside una gran parte del logro de justicia que México requiere y merece. Su perfeccionamiento y modernización son ineludibles en el arribo de mejores estadios de civilización.

La política moderna exige actualizar todo el aparato de procuración y administración de justicia.

El Ministerio Público tiene gran relevancia como objeto de la impartición de justicia en nuestro país donde la justicia juega un papel trascendente en la sociedad que cada vez tiene una insaciable petición de justicia que el órgano encargado de impartirla y debe preocuparse por dársela al pueblo, al investirlo de esa representación de la colectividad la de velar por la seguridad de la ciudadanía que cada vez está mas al acecho de la delincuencia es aprehender al indiciado y hacerlo conable a una sanción que es la única pretensión del individuo al acudir a una agencia del Ministerio Público para que ésta tenga una actuación apegada a derecho que culmine en

transmitir esa confianza que cada día se busca en estas instituciones, que con el transcurrir del tiempo han perdido el principal objetivo para lo que han sido creadas.

### **2.1.2. Concepto de Agente del Ministerio Público**

Son muchas las acepciones con que se le pueden conocer a los que despliegan actividades para investigar los delitos pero el único encargado como se ha estudiado anteriormente es el Ministerio Público, pero a éste también se le denomina como agente del Ministerio Público, de ahí deriva la importancia de conocer el concepto de agente.

Se denomina agente al vigilante, investigador, detective, investigador. Averiguador, observador, indagador, científico, inquisidor, interrogador, instrumento, funcionario, delegado, detective, policía.<sup>49</sup>

Otra acepción de gente: Comisionado, corredor, intermediario, gestor, subalterno, funcionario.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Corripio, Fernando, *Diccionario de Ideas Afines*. Barcelona, Herder, 5ª edición, 1996.

<sup>50</sup> *Diccionario de Sinónimos*.

En latín *agentem* acusativo de *agens*, participio activo de *agere* (actuar, conducir, hacer), Dirigir. Actuar en un litigio, patrocinar un juicio.<sup>51</sup>

El *gente* m. Persona o cosa que obra y tiene facultades o poderes para producir o causar algún efecto.<sup>52</sup>

El agente persona que realiza acciones relacionadas con la seguridad y el orden público. Podría ser sinónimo de funcionario.<sup>53</sup>

Todas estas definiciones nos dan una idea del porqué se denomina la figura del Ministerio Público agente, pero la siguiente apreciación para mi punto de vista es la más cercana a las funciones que desempeña el agente del Ministerio Público:

Persona que interviene en servicios de carácter público, con la representación del Estado, para lo que ha sido legítimamente nombrado. Aquél que dependiendo de organismos gubernamentales

---

<sup>51</sup> Gómez de Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Española*. México, FCE y El Colegio de México, 1988.

<sup>52</sup> Campillo Cautli, Héctor, *Enciclopédico Universo*. México, Fernández.

<sup>53</sup> En Reader's Digest, México, 1992.

se encarga de mantener el orden público y de defender a las personas y sus bienes.<sup>54</sup>

De acuerdo a esta definición estriba el denominativo que se le atribuye al Ministerio Público, porque realiza actividades en nombre o en representación de otro, que bien es la tarea principal del Ministerio Público, ya que tiene atribuciones o facultades para producir algún efecto; si lo vemos del lado del Ministerio Público. Esta facultad está latente en cuanto al efecto que produce el mismo en la actividad jurisdiccional, al hacer efectiva su investigación que se traduce en obtener todos los elementos que son constitutivos de un delito y hacerlo sabedor al órgano para que éste haga efectiva la sanción.

Los agentes<sup>55</sup> de autoridad ejercen su actividad por delegación de funciones de los representantes de cualquiera de las ramas de gobierno, y esa actividad se aplica fundamentalmente al mantenimiento del orden público y a la defensa de las personas y sus bienes. En Argentina se les denomina funcionarios antes que como

---

<sup>54</sup> Palomar Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*. México, Mayo, 1987.

<sup>55</sup> El mando se encuentra depositado en el Procurador General de Justicia del D.F., quien lo ejerce en forma absoluta, delegando sus funciones en sus diversos colaboradores entendiéndose agentes a efecto de que pueda cumplir adecuadamente con las atribuciones que le han sido encomendadas. Oronoz Santana, Carlos M. *Manual de Derecho Procesal Penal*, Editorial. Limusa, México 1997, página 56.

agentes, en razón de las características de su designación, de la naturaleza de sus funciones y de los fines de las mismas.

La responsabilidad administrativa es la esfera a la cual pertenece el derecho administrativo. Se hace efectiva del poder disciplinario de la administración pública.

Ya que se podría traducir el agente de policía<sup>56</sup> que es auxiliar del Ministerio Público y agentes de la autoridad que bien podría ser el Ministerio Público en su calidad de representante de una sociedad, estos se denominan agentes públicos, ya que si su situación, se desvía con el fin, que fue creado será efectiva una sanción de orden administrativo.

Ya que son muchos los denominativos que se le dan a la palabra agente para diversas funciones que se desempeñan en un sin número de trabajos ya sea en materia mercantil, de seguros, o aduanales.

Se podría decir que el agente es un funcionario es una persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado o de cualquier corporación de carácter público, es el que

---

<sup>56</sup> -véase Burgoa Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional*, garantías y amparo, Editorial Porrúa .

ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, en esto deriva que al Ministerio Público, que tal agente del mismo se le llame así pues es un cargo público por el que ha sido nombrado para su desempeño en representación de la sociedad para lo que fue creado, dichas circunstancias denominan el agente como representante del Ministerio Público, quizás en muchas ocasiones esto nos podría entrar en una confusión por los diversos usos en que se emplea la palabra, pero indistintamente esta acepción que se da al agente en la rama de procuración de justicia para velar por el orden público, deriva en las funciones primordiales que se le confieren al Ministerio Público.

## **2.2. Concepto de Agencia del Ministerio Público**

Es el denominativo a una instalación que se dedica a gestionar asuntos ajenos o a prestar determinados servicios, en el que se refiere al espacio físico en que alberga la Procuraduría para recibir sus denuncias, adecuar su material para el mejor funcionamiento de las instalaciones que serán dotadas para la mejor atención a la ciudadanía, es por lo que se denomina al lugar donde uno concurre al

dar conocimiento del probable delito a la agencia del Ministerio Público.

La agencia es un lugar donde se despachan asuntos de otros, es espacio para la gestión de asuntos, es la oficina del agente en donde se hace la mediación por parte de asuntos ajenos a prestar determinados servicios.

Es el lugar donde tiene representación el agente, donde administra su actuación como funcionario el Ministerio Público, es ahí donde tiene su lugar, residencia donde se aplica como autoridad y hace efectiva las atribuciones que le confiere la ley, es por ende que la agencia es un factor importante ya que es el espacio con que se debe de contar para su proceder.

En latín agencia *agentia*, p.a. pl. de ago, hacer, empresa dedicada a gestionar asuntos ajenos.<sup>57</sup>

La agencia investigadora del Ministerio Público es la dependencia de la Procuraduría que tiene como funciones recibir

---

<sup>57</sup> Campillo Cautli, Héctor, *Ob. cit.*

denuncias, acusaciones, o querellas; iniciar las averiguaciones previas correspondientes; practicar las diligencias que procedan y resolver las situaciones jurídicas planteadas, determinando en su oportunidad lo conducente ajustándose estrictamente a derecho<sup>58</sup>.

La agencia investigadora del Ministerio Público, atendiendo estrictamente a su función de investigar delitos, se integra básicamente con un agente del Ministerio Público, un oficial secretario y un oficial mecanógrafo pudiendo variar el número de ellos, conforme a las cargas de trabajo existentes y en todo caso deberá estar a cargo de la agencia un agente del Ministerio Público o un secretario, pero no un mecanógrafo, conforme a lo establecido en el artículo 53 fracción I del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el Distrito Federal las agencias investigadoras del Ministerio Público funcionan con el personal indicado, en turnos de veinticuatro horas de labores por cuarenta y ocho de descanso; al iniciarse la guardia el gente saliente debe indicar al entrante los asuntos que quedan pendientes, y que se consideren necesarios comentar,

---

<sup>58</sup> Osorio y Nieto, César Augusto, *La Averiguación Previa*. México, Porrúa, 1997, página 46.

independientemente de que el agente del Ministerio Público que entrega la guardia tiene la obligación de anotar en el libro de entrega de guardia las novedades, asuntos pendientes, actas continuadas y todo aquello que deba hacerse del conocimiento del titular del turno siguiente.

Este lugar tiene que estar dotado del personal administrativo como del material que permita el despliegue de estas actividades, con una calidad que permitan al funcionario así como al ciudadano que acude a las agencias; recibir un excelente servicio en virtud de contar con el apoyo material y humano para así efectuar la actividad con el debido desempeño.

Pero la trascendencia de este punto es fijarnos si realmente las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cumplen con los requisitos necesarios para atender a la gran demanda de ilícitos que son denunciados día con día para su investigación, y si no es así, por qué la autoridad no ha centrado su preocupación en este punto, que se traduce en importante por el pretexto que interponen los que se enfrentan a cinco horas para poder levantar su

denuncia o, más tiempo, que se concluye en no contar con el material adecuado, para solventar al momento esa petición de justicia.

Si la agencia es el lugar donde se desarrolla la actividad por parte del Estado en la procuración de justicia es importante que a estas alturas y al número de las denuncias no haya suficiente apoyo por parte de las autoridades en brindar más atención en este aspecto, para un eficiente trabajo, por parte del agente y su personal. Es importante efectuar un cambio que se traduzca en una realidad objetiva desde las instalaciones que permitan desplazar a los integrantes de una agencia del Ministerio Público con facilidad y rapidez para con el ciudadano que ya está cansado en recibir respuestas, "de no hay material, sólo contamos con dos máquinas y una computadora", debe destacar que de unas buenas herramientas de trabajo se desempeña la tarea que le ha sido encomendada al Ministerio Público.

### **2.3. Concepto de Ministerio Público Especializado**

Promover la dignificación del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los servicios periciales para el desempeño eficaz de sus

responsabilidades en la investigación y persecución del delito y del delincuente para obtener satisfactores personales y reconocimiento por parte de la sociedad.

Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo<sup>59</sup> es que dentro de la modernización administrativa tendiente a mejorar y democratizar el funcionamiento del aparato público, a dar un uso más racional de los recursos, procurar la impartición de justicia y prestar un eficaz servicio público.

Es que la procuración de justicia penal es uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado mexicano para lograr el bienestar de la sociedad, mediante el debido cumplimiento de uno de los fines del derecho, que es la consecución de la justicia como valor máximo del ser humano.

Que con el fin de optimizar el trabajo del Ministerio Público es necesario proseguir en el desarrollo de acciones dentro del marco de la desconcentración de funciones de la Procuraduría General de

---

<sup>59</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000 del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. En el que todo aspirante a la Presidencia de la República propone sus proyectos a desarrollar durante el sexenio.

Justicia del Distrito Federal, a efecto de contar con una estructura que sea más eficiente hacia la sociedad.

Que en ese espacio, la especialización en la labor del Ministerio Público<sup>60</sup> es una de las tareas que se deben atender con mayor cuidado, ya que el resultado de ello será la optimización en el desempeño de sus atribuciones, en beneficio general de la población del Distrito Federal y es menester delimitar la actuación de la agencia del Ministerio Público, bajo los criterios de especialización, ubicación geográfica y cargas de trabajo, de tal forma, que las respuestas a las víctimas demandantes de la procuración de justicia sean inmediatas, en lugar y especialización requerida.

El concepto del Ministerio Público Especializado<sup>61</sup> es el siguiente:

Por mandato constitucional<sup>62</sup>, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que está bajo la autoridad y mando inmediato del primero. Este lineamiento

<sup>60</sup> Vease Colin Sanchez Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Editorial Porrúa, México, 1986, página 87.

Comentario. El Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignen las leyes.

<sup>61</sup> *Ministerio Público Especializado*. Instituto de Administración Pública: Instrumento de Modernización en la Procuración de Justicia, México, INAP, PGJDF, 1993, página 72.

<sup>62</sup> Artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fundamental nos obliga a modernizar su funcionamiento de manera urgente para incrementar su eficiencia y ampliar sus alcances, y, así atender con certeza, oportunidad y celeridad la demanda social sobre la administración y procuración de justicia.

Es así que modernizar a la Institución del Ministerio Público, procurando una vigorosa presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad, en su defensa frente al delito y en la prevención de la delincuencia.

Si buscamos un concepto en la ley sobre el tema que nos toca no encontraríamos una definición precisa sobre el Ministerio Público Especializado, pero es importante conocer del mismo, ya que de él depende la investigación, persecución y acatamiento a las leyes, pero por qué considerarlo trascendente, se podría considerar una figura diferente o de creación nueva; desde luego que no porque cubre ciertos requisitos que señala la ley para el Ministerio Público<sup>63</sup> institución que solamente no cuenta con el denominativo de especialización.

---

<sup>63</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Artículo 2°.

Con el propósito de abocarse a la ejecución metodológica y sistemática de las acciones antes señaladas se propuso como indispensable la creación de un órgano para atender de manera especializada los delitos de mayor ofensa y afectación a la sociedad, con una desconcentración racional de responsabilidades y facultades. Todo ello dentro de una programación y presupuestación financiera eficiente y un esquema de profesionalización al cuidado y desarrollo de los agentes del Ministerio Público y de los policías judiciales, ambos con alta especialización, como base fundamental de la justicia y de la seguridad pública.

Se plantea en el año de 1992 por el acuerdo A/006/92<sup>64</sup> la redistribución y reestructuración de las funciones de las agencias investigadoras del Ministerio Público adscritas a las delegaciones regionales, de la siguiente manera:

- 1.- Agencias investigadoras especializadas tipo A1.
- 2.- Agencias investigadoras especializadas tipo A2.
- 3.- Agencias investigadoras generales o de doble barandilla.
- 4.- Agencias investigadoras especializadas por materia.

---

<sup>64</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha.

La competencia de las agencias anteriormente mencionadas, será la siguiente; las agencias investigadoras especializadas tipo A1, conocerán de las averiguaciones previas en las que se investiguen homicidios y lesiones intencionales, robo, privación ilegal de la libertad, delitos que por su especial naturaleza revistan un alto impacto social y en caso de concurso de delitos, cualquier otro que tenga relación con las anteriores.

Las agencias investigadoras especializadas tipo A2, conocerán de las averiguaciones previas en la que se investiguen homicidios y lesiones imprudenciales, fraudes, abusos de confianza y, en general, de las denuncias, acusación o querellas de hechos delictivos que no sean competencia de las agencias investigadoras no especializadas.

Las agencias investigadoras generales o de doble barandilla conocerán de cualquier denuncia, acusación o querrela de hechos delictivos que sean formuladas ante las mismas.

Las agencias investigadoras especializadas por materia: en delitos sexuales, en asuntos relacionados con menores infractores o víctimas de delito y en atención de visitantes nacionales y extranjeros,

conocerán de aquellas averiguaciones previas precisadas en estos delitos.

Estas disposiciones fueron emanadas de acuerdos dictados por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal Miguel Montes García.

En la Constitución no existe alguna atribución que les confiera al Procurador del Distrito Federal este tipo de regulación por medio de acuerdos. En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 20 dice, El procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría.

Por qué hacer referencia a las atribuciones que tiene el Procurador General de Justicia del Distrito Federal porque si estamos hablando que se debe de actuar dentro de un marco jurídico de legalidad debe ser indispensable hablar de la actuación de quien está a cargo de la institución del Ministerio Público, de él depende el desarrollo y buen funcionamiento de la institución; ya que toda

actuación de las personas o funcionarios que giran alrededor de la procuración de justicia debe ser apegada a derecho.

En demanda de mejoras de una administración de justicia y seguridad pública, la necesidad de realizar la especialización bajo los siguientes puntos:

Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de omisiones, desviaciones o interpretaciones inciertas e inconsistentes, difundirlas de manera sencilla y proporcionar el mejoramiento de la cultura jurídica en la población.

Eliminar trámites innecesarios que dan origen a la corrupción y abuso de poder y simplificar los procedimientos para racionalizar.

Incrementar la eficiencia de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos relacionados con la persecución y prevención del delito.

Desconcentrar la justicia para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla y más segura en beneficio de la sociedad.

Proporcionar la capacitación y superación profesional, así como depurar y adecuar la organización de las corporaciones de seguridad.

Diseñar y aplicar sistemas que permitan un adecuado control de gestión de las actividades de los integrantes de las corporaciones de seguridad y vigilar su funcionamiento, de tal manera que se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía.

Los puntos que anteceden fueron creados como bases para justificar la existencia de la especialización del Ministerio Público, en medida de su lectura se puede observar que no se ha cumplido con el cometido de todos ellos, falta quizás el de la profesionalización y la individualidad que existe como personas para desarrollarse en un trabajo, quizás a veces el no conocer la norma jurídica, su aplicación al caso es uno de los factores por el que se burocratiza la justicia.

A partir de los ochenta se viene utilizando el término especialización para la investigación de ciertos delitos que por su relevancia quizás en principio por política y después con la frecuencia

que se consumaban y la denuncia se vino requiriendo de crear la Coordinación del Ministerio Público Especializado.

Por acuerdo A/002/93<sup>65</sup> se instrumentan y establecen los lineamientos y bases del programa especial denominado Ministerio Público Especializado (M.P.E). como unidad administrativa de investigaciones criminológicas con subordinación y dependencia directa de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

El Ministerio Público Especializado tendrá las siguientes atribuciones:

- Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que pueden constituir delito;
- Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial, de los servicios periciales y de la policía Preventiva, practicando las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegándose las que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran

---

<sup>65</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de Julio de 1993. (Diego Valadez)

intervenido, así como el daño causado y en su caso, el monto del mismo.

- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisionalmente e inmediatamente, de oficio o a petición de parte, cuando esté plenamente comprobado en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente, si se estimare necesario.
- Poner a disposición de la autoridad competente, en su caso, sin demora a las personas detenidas en caso de flagrante delito o de notoria urgencia, de acuerdo con el artículo 16 constitucional;
- Solicitar en términos del artículo 16 de la Constitución las órdenes de cateo que emitan los órganos jurisdiccionales.
- Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales;

- Poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia;
- Asegurar los bienes, instrumentos y objetos relacionados con hechos delictivos, en los casos que correspondan para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional;
- Recabar del Departamento del Distrito Federal y de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de otras autoridades y entidades, los informes, documentos y opiniones necesarias a la averiguación previa. Las mencionadas dependencias y entidades así como otras autoridades deberán permitir el ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público;
- Requerir informes y documentos de los particulares, para el ejercicio de sus atribuciones;
- Auxiliar al Ministerio Público Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

- Auxiliar al Ministerio Público del Fuero Común de las entidades federativas;
- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo;
- Rendir los informes necesarios para su intervención en los juicios de amparo;
- Remitir a la Dirección General del Ministerio Público en lo familiar y civil, copia autorizada de las averiguaciones previas que se relacionen con menores en situación de daño, peligro o conflicto, a efecto de que dicha dirección determine lo que corresponda;
- Solicitar a la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, los dictámenes de trabajo social o psicosociales que se estimen necesarios para el mejor desempeño de las funciones del Ministerio Público en la averiguación previa; y
- Las demás que le señalen las disposiciones legales reglamentarias y las que le confiera el procurador así como las de la competencia de las unidades administrativas a su cargo.

La investigación de los delitos se sujetarán en todo momento al principio de respeto, a los derechos de los individuos y se ejercerá con estricto apego a la legalidad. El Ministerio Público Especializado en cada caso concreto instruirá a la Policía Judicial, sobre los elementos o indicios que debe ser investigados o recabados para la integración del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

El Ministerio Público Especializado estará bajo la dirección de un coordinador general que será designado y removido por el titular de la dependencia y subordinado directamente al Subprocurador de Averiguaciones Previas.

Dependerán del Coordinador General del Ministerio Público Especializado las siguientes unidades y conocerá de los asuntos que directamente le asigne al titular de la dependencia, cuando por la relevancia, la dificultad técnica de la investigación, o por la gravedad del hecho, se afecte la seguridad pública.

El Ministerio Público Especializado le competará conocer de los delitos de las unidades que a continuación se detallan:

- A) División I: Esta división conocerá de robo de casa habitación y negociación de todas sus modalidades y así como delitos concurrentes, fundamentalmente de aquellos donde se tenga conocimiento o se presuma que los participantes son grupos de delincuentes que actúan de manera reiterada y organizada: como en extorsión; evasión de presos, asociación delictuosa y pandilla; y delitos asociados con vicios, tales como corrupción de menores, lenocinio, así como los demás que la superioridad le señale.
- B) División II: Esta división conocerá de homicidio intencional, violación, daño en propiedad ajena intencional, homicidio serial y todos aquellos delitos seriales que la superioridad señale.
- C) División IV: Conocerá de la captación, análisis y clasificación de la información relativa a grupos de delincuentes que actúen de manera organizada y reiterada habitual, y que incidan en la seguridad pública dentro del Distrito Federal. Dicha información estará dirigida a la toma de decisiones en

las estrategias de investigación de la Coordinación del Ministerio Público Especializado.

Los jefes de división, contarán con las subjefaturas de división, estas mismas tendrán bajo su mando a los agentes del Ministerio Público Especializado, y éste tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Judicial, siendo éstos los responsables de supervisión y administración de la investigación criminalística debiendo informar de manera periódica a los jefes de división, los avances resultados obtenidos en las mismas, de acuerdo a los formatos y procedimientos que al efecto se apliquen.

La especialización es imprescindible para alcanzar los fines encomendados a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, observando escrupulosamente el principio de legalidad en la esfera de su competencia, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

Dentro de un marco de modernización que se ha planteado la Procuraduría en la de abatir al delito y dar una el paso gigantesco en la investigación, misión, que tiene encomendada el Ministerio Público y

sus auxiliares, figura que siempre es imprescindible dentro del derecho, a esa figura que hay que dotarla de mejoras; es así como se crea la especialización para distribuir cargas de trabajo para un tratamiento eficaz a la persecución del delito.

Ya que si queremos tener una figura digna de este nombre, precisa libertarla de la miseria en que se debate. Nuestro pueblo no cree en la justicia y tiene razón; no existe en México. Se le llama así a una pobre burocracia que vive muriendo de hambre, temerosa siempre del cese y ahogada por inservible y asfixiante papeleo.

Es así, que en uno de los múltiples intentos por dar credibilidad a un pueblo a una institución a la que está encomendada tan peculiar e importante tarea, fue tan trascendente el término de especialización a la institución, para salvaguardar una sociedad que tiene sed de una respuesta pronta a sus denuncias.

#### **2.4. Concepto de Fiscalía Especial**

El Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo<sup>66</sup>. En un sentido jurídico, la institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.

El venerable don Joaquín Escriche, en su clásico diccionario afirma lo siguiente en la entrada que corresponda la voz "fiscal: Cada uno de los abogados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del reino los intereses del fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública". Y comenta más adelante "en las leyes recopiladas se le denomina Procurador Fiscal" ... había uno para lo civil y otro para lo criminal; el primero entendía todo lo relativo a los intereses y derechos del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas"... "pero hoy día el promotor fiscal es un abogado, nombrado permanentemente por el Rey para defender en los Juzgados de

---

<sup>66</sup> Los fiscales como defensores que son de la causa pública y encargados de promover la persecución y castigo de los delitos que perjudican a la sociedad, deben apurar todos los esfuerzos de su celo para cumplir bien con tan importantes obligaciones.

Primera Instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la corona y de la real jurisdicción ordinaria". "entiéndese por ministerio fiscal<sup>67</sup> que también se llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura, particular que tiene por objeto velar por el interés del estado y de la sociedad en cada Tribunal; o que bajo las órdenes de gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial y de los intereses del estado, y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales".

Miguel Fenech<sup>68</sup> señala al Ministerio Fiscal como "una parte acusadora necesaria, de carácter público encargada por el Estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal".

Otra denominación muy divulgada en América Latina, y también en nuestro país, al menos en determinadas épocas, es la de

<sup>67</sup> La palabra fiscal se deriva cuando Castilla estableció el Procurador Fiscal y los Reyes católicos crearon los procuradores fiscales. Que se les encomendaba ciertas misiones especiales no pudiendo llevar otros pleitos y negociaciones ni de otra persona alguna. Está característica se quiere conservar en nuestro días que solo la fiscalía se avoque al conocimiento de un delito.

García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, 4ª Edición, Editorial Porrúa S. A. México, 1983.

<sup>68</sup> García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, 4ta. Edición, Editorial Porrúa S. A. México, 1983.

Colín Sánchez, le caracteriza como "una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes".

fiscal, promotor fiscal, y más generalmente, ministerio fiscal, este último utilizado todavía en la legislación española, ya que se trata de un nombre claramente derivado de la influencia hispánica sobre nuestros países. Particularmente en la legislación soviética se le ha calificado como fiscal o fiscalía, y éste ha sido el criterio seguido por el legislador cubano, como en la Constitución Socialista aprobada en 1976, en las que se regula la institución como Fiscalía General de la República.

Se puede observar en el uso de estas denominaciones que con ellas se ha pretendido acentuar, según se ha dicho, algunas de las atribuciones conferidas a la institución sobre otras, y así podemos señalar, que con criterio histórico, el calificativo de fiscal se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado. Que el nombre de procurador general o abogado general traduce una preminencia de la asesoría jurídica a los órganos del gobierno o a los tribunales; que finalmente, la de Ministerio Público, indica la preferencia por la investigación de los delitos y por el ejercicio de la acción penal.

Estimamos que la orientación esencial de la institución, al menos en nuestro país, debe referirse a la persecución de los delitos y a su

configuración procesal en primer término en el proceso penal en el cual tiene una participación destacada, pero también en otras ramas de enjuiciamiento, y por eso utilizamos el nombre de Ministerio Público<sup>69</sup>, y no los de procurador o de fiscal y a la conveniencia de esta denominación.

En las ordenanzas de Felipe el Hermoso, de 1301; de Carlos VIII, de 1493 y de Luis XII de 1498, se menciona a funcionarios encargados de promover la buena marcha de la administración de justicia se habla de los fiscales en la célebre ordenanza de Luis XIV, de 1670 y en la Ley del 7 Pluvioso, año 9, votada por la Asamblea constituyente.

La promotoría fiscal no existió, como institución autónoma, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el derecho canónico y mandado observar por el papa Inocencio III, en el año de 1215, por Gregorio IX, en 1233, e introducido a España en el año de 1841, y a las Américas, en los siglos XVI y XVII. Bajo este sistema en que el juez era el árbitro de los destinos del inculgado y en que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y para utilizar cuántos medios tuviese a su

---

<sup>69</sup> Aquellos que descubrían y denunciaban hechos de carácter criminal fueron considerados como Ministerios de Justicia o Fiscales, ellos tenían el encargo de acusar y hacer notar los delitos.

Carlos M. Oronoz Santana. *Manual de Derecho Procesal Penal*, Editorial Limusa, México 1997, página 50.

alcance para formar su convicción, los fiscales eran funcionarios que formaban parte integrante de las jurisdicciones.

En España existió la promotoría fiscal, estos obraban en representación del Monarca siguiendo fielmente sus instrucciones. En las leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el Rey Felipe II, se le señalan algunas atribuciones: "Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la visita privada de los escribanos, así contra los mismos jueces como contra los escribanos." Los funcionarios de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar en beneficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el soberano.

El fiscal<sup>70</sup> siempre existió como una figura que vigilaba el desenvolvimiento de la sociedad, como representante de ésta debía estar al pendiente de la persecución del delito.

El 23 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales, para el Distrito y Territorios de la Federación,

---

<sup>70</sup> Aviña, Manuel, *Manual de Fiscal*, Colombia 1997, página 198.

que conservó la estructura de su antecesor corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia de mejorar y fortalecer al Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencias propias en el proceso penal. El Congreso de la Unión vota el decreto de 22 de mayo de 1900 en el que aprueba un proyecto presentado en 1837, y suprime los fiscales de los Tribunales Federales, que no obstante siguieron funcionando en los Estados de la República, hasta después de la Constitución de 1917. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda integrada por quince ministros y se crea al Ministerio Público de la Federación, como institución dependiente de los Tribunales, pero sujeta al Poder Ejecutivo. Hasta entonces el funcionamiento del Ministerio Público, había sido nominal.

Es difícil encontrar algún concepto de fiscalía en el marco jurídico de la administración de justicia ya que se habla del fiscal en anteriores ordenamientos jurídicos en los que desapareció la figura pero en algunas legislaciones de otros países aún se conserva la palabra fiscal como el que encabeza la persecución de los delitos, ya que la palabra fisco anteriormente se emplea a lo que se refiere a la

Hacienda Pública<sup>71</sup> y en nuestros tiempos como un investigador a los delitos de mayor relevancia que acontecen en nuestro tiempos; este vocablo se aplicó al tesoro del príncipe, para distinguirlo del erario que era el tesoro público. En la España medieval, de acuerdo con Escriche, se llamo fisco o cámara del rey al tesoro o patrimonio de la casa real. El término fisco se usa en dos sentidos, para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto , y que tiene por objeto la realización de determinadas funciones. También se utiliza el vocablo para referirse en forma particular el Estado, y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular de los fiscales.

Dentro de las funciones de justicia destaca la figura del fiscal, funcionario importado también del derecho español que se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes; aunque en sus funciones representaba a la sociedad ofendida por los

---

<sup>71</sup> Véase Burgoa Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, Página 170. Comentario. La palabra "fiscus" con que se designaba la cesta de mimbre en la que se solía guardar el dinero. Se aplico para denominar la hacienda del príncipe distinguiéndola del "aerarium publicum" que era el tesoro del Estado. En nuestro país la figura fiscal se entiende a Secretaría de Hacienda, palabra que últimamente se designa en materia penal.

delitos, el Ministerio Público no existía como una Institución con los fines y caracteres con los que lo conocemos en la actualidad.

En el año de 1527, el fiscal formó parte de la audiencia, a la cual se integró entre otros funcionarios, por dos fiscales cuya funciones eran las de realizar las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia.

El fiscal fue perdiendo fuerza, ya que la voz fiscal designa a la persona que debe promover los asuntos de la Hacienda Pública en tanto que el Procurador General de Nación amplió sus funciones el terreno criminal, la fuerza que se le dio al procurador fue un factor importante para que futuros procuradores principiaron a remplazar en sus funciones al fiscal. El procurador era aquella persona que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa y ambas entidades indican al agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal. Debido a la supresión del fiscal y la eminente importancia en lo penal del procurador se perfila como representante del Ministerio Público y se piensa en darle fuerza constitucional en cuanto a las atribuciones y su organización.

Pues al eliminar al fiscal y al procurador, y de instituir al Ministerio Público Federal, por medio de una ley que seguramente su finalidad sería la de definir y organizar para la defensa de los intereses públicos en sus múltiples manifestaciones. La institución del Ministerio Público vendrá a disolver ese diptongo inaceptable que hace del fiscal y del procurador jueces en su propia causa, y permitirá una mas amplia e independiente defensa de los intereses públicos de un fallo más imparcial, sereno de la justicia y conveniente para la mejor marcha de la administración de justicia. En consecuencia se puede advertir que entre el fiscal y el procurador no existe diferencia esencial pues ambas funciones deben ser asumidas por el Ministerio Público Federal, y el Procurador General de la República ya que debido a ser parte que tienen en los procesos en que intervienen el Ministerio Público Federal , y el Procurador General de la República no pueden estar en el Poder Judicial, sino en Ejecutivo, quien los nombrará libremente.

El fiscal como nos hemos percatado tuvo una gran importancia política y en el orden penal, esta figura existió pero actualmente se asevera que en la Constitución no existe el nombre de fiscal especial

por lo que su uso queda fuera de las leyes en vigencia. El nombre correcto sería el de Ministerio Público.

## **CAPITULO TERCERO**

### **FUNCIONES DE LA ESPECIALIZACION**

#### **3.1. Profesionalización del Ministerio Público**

Si en algo coinciden todos los analistas, sea cual sea su campo de estudio, es que la última década del siglo XX es un momento histórico caracterizado por un profundo proceso de transformaciones; es un período que se distingue por un acelerado avance del conocimiento científico y desarrollo tecnológico, que nos obliga a revisar estrategias anteriormente válidas, definir múltiples conceptos, actualizar métodos, procedimientos y normas con un ritmo insospechado.

Frente a una evolución tan rápida de los acontecimientos, las instancias gubernamentales no pueden ni deben rezagarse en asumir su papel en la rectoría social. Lo hecho en el pasado conserva su validez si se utiliza como instrumento útil al desarrollo de la sociedad.

En este contexto, la función pública en materia de procuración de la justicia penal con miras a los próximos años, no es una tarea que pueda llevarse a cabo con imprecisiones e incertidumbre. La creciente

complejidad social demanda estrategias claras y congruentes que permitan al mismo tiempo resolver las contingencias e ir conformando una tecnología derivada de proyectos más amplios que atiendan el futuro a corto y mediano plazos.

Al contemplar la forma en que otras sociedades tecnológicamente más desarrolladas que la nuestra afrontan el combate al delito, es fácil comprender que la especialización y el conocimiento son los instrumentos fundamentales para obtener el éxito en la realización de estas tareas. Acercar la autoridad a la ciudadanía es otro factor igualmente importante, porque no es lo mismo ser atendido en el lugar donde se producen los hechos, que recurrir a una instancia en la que la demanda del ciudadano se diluye entre otras muchas que quizá presenten mayor urgencia. Por ello, la especialización<sup>72</sup> contribuye a que las tareas de investigación criminalística puedan ser atendidas con eficiencia y prontitud en los problemas que se presenten, obteniendo una mejor coordinación y colaboración de todas las áreas administrativas de la institución

---

<sup>72</sup> Uno de los motivos de recurrir a la palabra especialización es que puedan ser atendidas con eficacia; meditemos sobre una realidad que rebasa y vaya más allá de objetivos utopistas que reinciden y burocratizan más los trámites, dejando en simples proyectos que quedan plasmados y nunca dan verdaderos resultados.

relacionadas con el ataque del crimen organizado, lo que repercutirá en mayores posibilidades de éxito para el esclarecimiento de los hechos delictivos.

La profesionalización y la especialización surgen hoy ante la evidente necesidad de modificar los sistemas de investigación, cuya metodología no había variado en lo sustancial durante los últimos años. Su progreso y consolidación resultan inevitables, pero es necesario programar su crecimiento sin incurrir en apresuramientos nocivos; de ahí que vayan siendo rebasados por la propia realidad y con los tiempos marcados por la dinámica social.

De una nueva unidad operativa se esperan resultados sobresalientes. El primero de ellos es que se produzca hacia el interior de la institución un efecto multiplicador con el deseo de que el personal sustantivo que muestre verdadera vocación de servicio pueda sumarse a esta nueva etapa, mediante la capacitación que les permita superarse como personas y como servidores públicos; el segundo, hacia el exterior, es que la sociedad cuente con un persecutor de los delitos en forma eficiente y confiable en el ejercicio de su función y en el respeto a la dignidad del ser humano.

Para realizar una labor traducida en un notable incremento del nivel de solución a las denuncias y querellas que ante el Ministerio Público se presenten, su ágil trámite bajo el principio de que "justicia tardía es justicia denegada", implica afrontar también con capacidad de decisión y con los conocimientos necesarios para aplicar el sentido humano de la norma. En suma, el agente del Ministerio Público es un servidor público que debe inspirar confianza y credibilidad en el desempeño de sus actividades cotidianas.

El ser humano como tal se encuentra restringido por su propia naturaleza, por el alcance de sus sentidos e inteligencia. A pesar de sus deseos y esfuerzos, su capacidad particular es limitada; por ello, resulta trascendente la labor en equipos integrados por personas capaces de sumar sus alcances individuales.

El enfoque de profesionalización es "el ser humano en su labor de equipo" que se robustece con apoyos psicológicos especializados para fortalecer su dirección y limar las diferencias de personalidad de sus integrantes y con los esfuerzos institucionales permanentes para que cuente en el futuro inmediato con la tecnología de punta para la

investigación criminológica, a fin de facilitar su labor en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Para enriquecer constantemente el proyecto de modernización en su desarrollo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal adicionalmente ha suscrito convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México en materia de antropología, para definir el fenotipo de los mexicanos; con la Procuraduría General de la República, para intercambiar experiencias y estudios, así como con instituciones extranjeras y con otros organismos nacionales especializados en criminología.

Las labores de seguridad pública y de procuración de justicia apoyadas por el Ministerio Público es un requerimiento ineludible que implica el constante desarrollo del mismo. Debe precisarse que el Ministerio Público Especializado no nace con la opción para sustituir al Ministerio Público tradicional, porque ambos están diseñados para atender distintos niveles de delincuencia.

El crecimiento acelerado de la delincuencia ha orillado a pensar en mejoras al aparato de procuración de justicia derivando en la

creación del Ministerio Público Especializado que simplificaría el que hacer de las agencias tradicionales, el inconveniente que al crearlas se saturaron de trabajo impidiendo así el primer objetivo por el que fueron proyectadas, el fomentar estos planes sin un apego a la normas jurídicas rebasa la legitimidad de las mismas, y cuando éstas no cumplen el objetivo para el que fueron diseñadas. La figura permitida constitucional es el Ministerio Público o en su caso por la aseveración de profesionalización es agregada la especialización, García Ramírez disertó ampliamente sobre las reformas al artículo 21 constitucionalmente (Ministerio Público y Policía Judicial); las funciones de la policía investigadora que es "especializada y no puede confundirse con las de la policía preventiva" y aseveró que en la Constitución no existe el nombre de fiscal especial "por lo que su uso queda fuera de las leyes en vigencia. El nombre correcto sería el Ministerio Público especial o especializado".<sup>73</sup>

La intervención en la investigación también compete a la Policía Judicial, está se concentrará en el cumplimiento de los mandatos judiciales, primordialmente en la órdenes de aprehensión y la práctica

---

<sup>73</sup> García Ramírez; Sergio, en "El Universal", domingo 27 de abril de 1997.

de operativos de vigilancia en aquellas zonas en las que el fenómeno criminal adquiere niveles considerables por su cantidad y persistencia.

La estrategia de crecimiento del Ministerio Público Especializado se basa en el diseño de instancias que supervisan sus labores. Esto implica que la Coordinación General del Ministerio Público Especializado no tenga incrementos en su personal ni en sus funciones porque irían en detrimento de la calidad de su trabajo o en la dificultad de su adecuada supervisión, por esta razón se contemplan nuevas unidades administrativas de la misma naturaleza con una estructura similar en cuanto a su composición orgánica pero extendiendo sus actividades a otras manifestaciones delictivas, como los delitos patrimoniales como el fraude, abuso de confianza y despojo, fundamentalmente cuando se tenga conocimiento o se presuma que los participantes son grupos de delincuentes que actúan de manera reiterada y organizada.

A largo plazo y mediante una evaluación de las tendencias futuras del fenómeno criminal, se crearon nuevas unidades administrativas de la misma naturaleza buscando anticipar y cubrir

oportunamente los requerimientos en materia de seguridad pública que la colectividad requiera.

Este análisis prospectivo se realiza con base en los resultados alcanzados y permite adecuar la estructura, sistemas de trabajo y apoyos criminalísticos para que el Ministerio Público Especializado se enfrente de manera eficiente a las transformaciones de las tácticas y estrategias del crimen organizado.

Es imposible aspirar a un país de leyes si no se cuenta con instituciones modernas, profesionales y dignas, que estén en capacidad de recuperar la confianza de la ciudadanía. Es esencial que la capacitación y especialización de la Institución Ministerial, así como de sus órganos auxiliares, requiera de una rigurosa selección, profesionalización y evaluación, para lograr que las instituciones sean eficientes y capaces, además de interrelacionarse positivamente con la ciudadanía. Como parte de este proceso se ha mejorado la capacitación del Ministerio Público, la Policía Judicial y los peritos, e iniciado con todo rigor la depuración y en su caso consignación, de los integrantes de estos cuerpos que han lucrado ilícitamente y lesionando la imagen de las instituciones.

La presencia de la profesionalización se contempla en el servidor público encaminado en su vocación de servicio y en su preparación para el entrenamiento a los pedimentos de una sociedad, el enfoque que le brinda el Instituto de Formación Profesional es de gran relevancia por los cursos, y la selección del personal, como la actualización jurídica, así como el implementar sistemas de evaluación del desempeño y de responsabilidad profesional, que permita conocer el comportamiento de su personal sustantivo coadyuvando a diseñar perfiles e identificar necesidades de capacitación, así como la implementación de programas de prevención y evaluación que tienden a erradicar prácticas contrarias a la normatividad institucional, en el ámbito del fuero común, el Instituto de Formación Profesional realiza la selección del personal de ingreso al área de investigación y persecución del delito e interviene en labores consultivas de asesoría en materia de política criminal. Ahora en el proceso de selección participan la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Y los acuerdos de cooperación entre las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal para colaborar en la investigación de delitos, a través

del intercambio de información; el cumplimiento de mandamientos judiciales; profesionalización de los elementos y desarrollos de programas específicos de acción entre ambas instituciones.

Es así como al Ministerio Público se le ha otorgado la calidad de guardián buscando así siempre su mejoría para una atención correcta de la sociedad así que creando una especialización en el personal que conlleva la tarea de impartir la mencionada garantía; la búsqueda insaciable de agilizar los trámites han llevado a la implementación de mejoras a la institución en el que un enfoque de profesionalización se mira como una solución pronta al problema tan arraigado de impunidad en una sociedad que cada día es más exigente.

La profesionalización va acompañada siempre de la palabra especialización, que es el principio de que se tiene que tener un conocimiento en todas las materias, en que la Constitución y la ley le asigne, motivo por lo que se contempla que se instituya como grado académico a nivel especialidad o doctorado de la licenciatura en derecho, la carrera de agente del Ministerio Público, antes de ser agentes del Ministerio Público somos seres humanos; y esto implica

analizar los principios éticos y morales en las actuaciones de los servidores públicos de la institución, se debe fortalecer el comportamiento personal y humano de los servidores de la institución, paralelamente a la profesionalización técnica con la implementación de cursos obteniendo una preparación en lo individual como seres humanos y excelentes agentes del Ministerio Público.

Se tiene que luchar en las estrategias de profesionalización del servidor público<sup>74</sup>, la especialización en la investigación de los delitos y la capacidad para perseguir a los delincuentes, fortaleciendo las funciones del Ministerio Público con un sistema moderno e integral de cómputo e informática, se considera que la especialización en la investigación de los delitos es el futuro y el presente que permitirá combatir el delito con mayor eficiencia y eficacia.

La institución del Ministerio Público en esta Procuraduría, ha pasado por un proceso histórico evolutivo que daría la pauta para llegar a la especialización, entendida como la acción de cultivar con

---

<sup>74</sup> Oronoz, Santana Carlos M. *Manual de Derecho Penal*, Editorial Limusa, México, 1990, página 58.

Si las reformas bien elaboradas de buena fe, cuando se realizan por personas que no conocen debidamente el medio en que se van a aplicar, no pueden ser concebidas en justa medida; se debe prever que en las agencias no se cuenta con el personal adecuado, tanto por sus conocimientos como por su honestidad.

especialidad el conocimiento de los asuntos que le están encomendados por mandato constitucional.

La profesionalización del Ministerio Público. Fue en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1971 cuando se creó el Instituto Técnico de la Procuraduría, con la función de seleccionar al personal que ingresaba a la institución e impartirle cursos con la finalidad de profesionalizarlo.

Hubo unidades de investigación especializada en determinados delitos que se fueron creando según las necesidades criminógenas de esta ciudad. Unidades especializadas en delitos sexuales, en asuntos de menores, en asuntos de extranjeros, entre otras, llegando a la más importante, la unidad administrativa que se denominó Ministerio Público especializado.<sup>75</sup>

El objetivo del Ministerio Público especializado consistió en organizar a la institución para combatir el delito violento, con tecnología y métodos especializados requiriéndose la integración de

---

<sup>75</sup> Creada por acuerdo A/02/93, abrogado por el diverso A/007/96 de 18 de diciembre de 1996.

archivos computarizados, documentos filmicos y fotográficos para su análisis criminalístico y criminológico.

Estos serían los cauces en la especialización del Ministerio Público, siempre se habla de una profesionalización de las instituciones encargadas de impartir justicia para alcanzar un nivel aceptable, en la especialización de las personas que laboran en ella, como agentes del Ministerio Público, como policías, como peritos, como personal administrativo y que deben apoyarse los programas existentes y establecerse otros programas que conduzcan a tal finalidad, que es la dignificación y profesionalización del encargado de impartir justicia.

Siempre escuchamos profesionalización ya que el objetivo de los aspirantes al Ejecutivo Federal y así como sus proyectos siempre en sus planes se recalca la necesidad de tomar en cuenta que la profesionalización del personal que labora, como la de dotar de equipo tecnológico en que manera influye para alcanzar esas metas trazadas, es necesario un conocimiento profundo de las leyes, la profesionalización es una característica de esencial importancia en el servidor público que debe ser de siempre, no es el simple hecho de

justificar el que se está trabajando para lograrlo, es algo que lleva implícito el ser aspirante a agente del Ministerio Público.

Se habla de profesionalización en el sentido de darle un sentido de organización que se manifiesta a través de los hombres y mujeres que la integran; es por ello que la prioridad más importante y la estrategia en cuya aplicación se concentran en forma primordial en los funcionarios que son el primer contacto que tiene la ciudadanía al acudir a denunciar un ilícito.

Las mejoras en el personal que labora en la procuración de justicia es con un apego a los derechos humanos y la intensificación de los controles internos de la institución, el otro aliado a una eficaz procuración de justicia consiste en el establecimiento de condiciones legales y al comportamiento ético del agente del Ministerio Público como de sus auxiliares, en cuanto hace a las condiciones legales es necesario un avance en las leyes que se ubique dentro del crecimiento de la delincuencia, esas mejoras deben ser un intercambio entre los que tienen la tarea de aprobar y modificar las leyes, y el acercamiento con el personal que tiene contacto con las necesidades de un cambio por ser quien aplica la ley al conocer el delito.

Este intercambio permitirá avasallar con los ilícitos que van desde el delincuente solitario hasta las organizaciones delictivas que gracias a su crecimiento económico permite que éstas se extiendan hasta invadir las instituciones que fueron creadas para la impartición de justicia, es donde tiene cabida la profesionalización en cuanto hace a la ética del personal, donde se otorgue a los capitalinos la confianza de que los recursos públicos destinados a la procuración de justicia se utilizan con legalidad, transparencia, honradez y eficiencia, mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel económico del infractor.

El escoger debidamente al personal que se desempeñará laboralmente en la institución es relevante por el papel a desempeñar del mismo, para coadyuvar en los esfuerzos de reestructuración del sistema de seguridad pública en el que se incluyan líneas específicas contenido en la profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría; actualización del marco jurídico en la procuración de justicia; prevención de los delitos y participación de la comunidad; modernización y mejoramiento de la averiguación previa y la

intensificación de los controles internos de la dependencia, así como una coordinación interinstitucional para la eficaz persecución de los delitos.

Transformar la institución en capaz de responder a los reclamos de justicia de los habitantes y en un auténtico representante de la sociedad que sea garante de la legalidad e instrumento efectivo de combate a la impunidad, solamente puede lograrse a través de la actuación cotidiana de los hombres y mujeres que la integran.

Es imprescindible la creación de una verdadera cultura de servicio entre los encargados de procurar justicia, que necesariamente debe complementarse con la preparación técnica que garantice su eficiencia.

En tal virtud, se requiere de una estrategia de profesionalización que sienta las bases para una verdadera formación de los servidores públicos de la institución, que comprenda aspectos éticos, técnicos y el compromiso de servicio, en los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, en la capacitación y actualización permanente del personal, así como en las promociones y en la especialización.

La estrategia general de profesionalización se cristalizará a través del servicio civil de carrera para agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y peritos que esto se traducirá en la dignificación de sus funciones, acorde a la importancia social de las mismas.

Al establecimiento del servicio civil de carrera con la ayuda del Instituto de Formación Profesional con la impartición de cursos por personal docente altamente calificado, que ayudando a un proceso de selección de aspirantes a los cursos que contengan requisitos mínimos que garanticen el ingreso de candidatos con el conocimiento, capacidad, aptitud y el perfil que requiere la institución, acorde a los lineamientos, mecanismos e instrumentos que permitan la elección correcta.

Ahora bien la profesionalización va muy de la mano de la especialización ya que el logro de la primera es la consecuencia de la segunda en mención, porque se requiere que el servidor público esté especializado para responder a la complejidad del fenómeno delictivo, a través de una investigación eficiente de los delitos. Para la integración de las averiguaciones previas y un seguimiento efectivo de los procesos penales.

Con la capacitación se evitará la dispersión de esfuerzos y se fortalecerá el combate efectivo a la delincuencia a través de agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial cuya especialización garantice mejores resultados en las investigaciones, acusaciones y en el seguimiento de los procesos con lo que se pretende obtener sentencia condenatorias en contra de los responsables de los delitos y así contribuir al abatimiento de la impunidad.

Todas las pretensiones descritas son importantes cuando se requiere un cambio importante en la esfera tan grande que abarca el aparato de justicia, la profesionalización, la especialización, la modernización van muy arraigados unos con otros debido a que de uno se deriva otro y sin la existencia del primero no podría ser aplicable un segundo y así consecutivamente; los cambios sociales, el avance de la tecnología que es aplicable en la modernización que comprende la actualización del equipos, sistemas y métodos de trabajo que permitan una investigación científica y especializada de las conductas delictivas, una persecución eficaz de sus autores ante los tribunales y una mejor y más ágil administración y operación de las instituciones en general.

La modernización consiste en la incorporación de equipos de cómputo y el establecimiento de sistemas de informática y comunicación en todas las áreas de la institución, así como el mejoramiento y adquisición de inmuebles de acuerdo con las necesidades de trabajo y la simplificación administrativa de los procedimientos internos.

La profesionalización es inminentemente importante en los cambios y ajustes que requiere una sociedad en que ha percutido la delincuencia, es evidente que en los últimos años todo proyecto de procuración de justicia se escuche la profesionalización como el primer escalafón para garantizar un estado de derecho, que salvaguarde la tranquilidad y seguridad de una población asediada por la organizaciones delictivas.

### **3.2. Procedimiento del Ministerio Público Especializado**

La mejor opción dentro de la modernización de la Procuraduría fue la desconcentración de sus funciones, para dar una mejor atención al público y ampliar su cobertura; se buscó la creación de unidades desconcentradas ubicadas estratégicamente, equilibradas en cuanto

a sus dimensiones y cargas e integrantes de un sistema racional y eficaz de justicia y seguridad pública.

Desconcentrar la justicia para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla y más segura en beneficio de la sociedad.

La desconcentración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es en este sentido, uno de los insumos más relevantes de la modernización administrativa que aspira, que implica un proceso gradual y complejo que involucra una formación profesional específica. Como todo proceso de desconcentración, el de la Procuraduría resultó complejo y amplio en cuanto los elementos que debía contemplar, a fin de darle al mismo solidez y viabilidad, para evitar la atomización y la irritación de los interesados y modificar actitudes y aptitudes. No puede haber una desconcentración sin fijar unidades de medida que permitan la evaluación, el seguimiento y el control de su labor, el proceso de desconcentración debe ser lo suficiente dinámico y ágil para adecuarse a los cambios en la sociedad y a las conductas contrarias a ella.

Las responsabilidades fundamentales del agente del Ministerio Público Especializado se pueden resumir en definir estrategia, dirigir las investigaciones y reunir pruebas y testigos para conocer a las personas que probablemente realizaron el delito, así como practicar los interrogatorios, prácticas de identificación, declaraciones de testigos y fundamentar resoluciones que culminen con la consignación debidamente sustentada del probable responsable, a la autoridad judicial que corresponda, para que ejerza conforme a derecho la acción penal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo a su ley orgánica, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, como la Policía Judicial.

En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le corresponde en la averiguación previa recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos con el auxilio de la Policía Preventiva; así como practicar las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo de delito y la probable responsabilidad de

quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal.

Dentro del marco de la modernización de la Procuraduría General de Justicia, una verdadera innovación, es el establecimiento del programa del Ministerio Público Especializado, como unidad administrativa de investigaciones criminológicas, con subordinación y dependencia directa de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

El Ministerio Público Especializado conoce de los asuntos que directamente le asigne el titular de la dependencia, cuando por la relevancia, la dificultad técnica de la investigación o por la gravedad del hecho, se afecte la seguridad pública.

Se eliminan a partir de esta figura, empirismos e improvisaciones en las investigaciones criminológicas, para sentar las bases en la investigación científica y alta especialización profesional que redunden en un eficaz resultado en el combate al crimen organizado.

Cualquier agencia del Ministerio Público tiene la obligación de recibir todo tipo de denuncias o acusaciones sobre un supuesto delito,

aun cuando por razones de territorio el hecho corresponda a otra agencia investigadora, la procuración de justicia es un servicio gratuito; no debe pagarse gratificación o pago a ningún servidor, el trato a toda persona debe ser respetuoso a los derechos humanos. Nadie puede ser maltratado o vejado por autoridad alguna.

En cuanto a la detención, nadie puede ser detenido sin mediar una orden escrita emitida por un juez a menos que se le sorprenda al cometer el delito. En este caso, cualquier autoridad o cualquier civil puede detenerlo, pero de inmediato deberá ponerlo a disposición del Ministerio Público.

Una vez cumplida la orden de aprehensión, el Ministerio Público pondrá al detenido a disposición del juez correspondiente, en forma inmediata. Durante este proceso, el probable responsable será instruido de sus derechos, permanecerá en un lugar no aislado, deberá recibir alimentos y, a través de servicios de la comunidad, podrá ser visitado por sus familiares.

Ninguna detención puede exceder de tres días a partir del momento en que el detenido queda a disposición del juez, a menos

que esto se justifique con un auto de formal prisión, que debe expresar lo siguiente: el delito que se imputa al acusado, los elementos que lo constituyen; lugar, tiempo y circunstancias de su ejecución, así como los datos de la averiguación previa y la forma en que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del acusado.

Sólo mediante orden por escrito de un juez, procederá el cateo de domicilios o lugares habitados . La Policía Judicial no puede obtener la confesión del acusado. Sólo puede recibir el parte de la policía o la denuncia que ante ella se haga, las pruebas que suministren quienes rinden el parte o formulen la denuncia, implementar medidas para complementar la averiguación y de todo esto debe informar al Ministerio Público.

En todo el momento, el probable responsable de un delito tiene el derecho de nombrar un abogado defensor, al aprehender a una persona, la autoridad deberá evitar mal trato o molestia innecesaria al detenido y ninguna persona puede ser llevada a prisión por deudas de carácter civil.

Antes de ser interrogado por el Ministerio Público y para detectar torturas o malos tratos de que pudiera haber sido víctima, todo detenido deberá ser examinado por médicos legistas, quienes expedirán una certificación respecto del estado físico y mental en que se encuentre, en el acta levantada por el agente del Ministerio Público deberá de hacerse constar día, hora y lugar de la detención de un inculpado, después de hacerle saber cuales son sus derechos, se le tomara su declaración. Posteriormente se dará aviso al Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL).

Todo detenido deberá saber el delito del que se le acusa y los elementos que lo constituyen, así como lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, por ningún motivo podrá someterse al detenido a violencia física o a intimidación para que declare; tampoco está obligado a declarar en su contra, si el detenido no ha nombrado defensor, el Ministerio Público le nombrará uno de oficio que prestará sus servicios en forma gratuita.

En virtud de que la situación jurídica de los menores de edad se rige exclusivamente por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, el Ministerio Público tiene la obligación de remitir al Consejo

de Menores a todo menor involucrado en una averiguación previa. El consejo practicará las diligencias necesarias.

Siempre que, en virtud de estar involucrado en alguna averiguación previa, un menor o un incapacitado pueda llegar a una situación que entrañe conflicto, daño o peligro, se procederá a ponerlo a disposición de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil. Ésta le proporcionará protección conforme a derecho y, además, a la brevedad resolverá su situación jurídica.

En caso que una persona, lesionada o enferma, tenga que permanecer detenida, deberá ser atendida en hospitales públicos. Excepcionalmente se le permitirá ser tratada en sanatorios particulares.

Cuando un acusado no hable castellano, sea sordo, mudo o sordomudo, el Ministerio Público le nombrará dos intérpretes. Si el acusado lo solicita, la declaración puede ser escrita en su propio idioma. Si se tratase de un extranjero, el Ministerio Público le asignará un traductor y comunicará su detención a la representación diplomática o consular que corresponda.

Para presentar cualquier denuncia ante el Ministerio Público, toda persona debe mostrar identificación, antes de levantar el acta respectiva, el agente del Ministerio Público debe tener una charla con el denunciante, para saber si a él corresponde atenderlo, o es responsabilidad de otra autoridad, ya sea laboral, administrativa o de otro tipo.

Si la acusación procede, se toma la declaración al acusador y comienza a integrarse la averiguación previa: Probable responsable, denunciante, testigo, cuerpo de delito, y las restantes diligencias

El denunciante tiene derecho a que se le otorgue una copia de su declaración en el acta respectiva, el expediente se traslada a la mesa de trámites del Ministerio Público, en el que con la ratificación del acusador, se perfecciona la denuncia, se amplían las declaraciones y se exhiben los documentos comprobatorios. El denunciante tiene derecho a que se le otorgue una copia de su declaración en el acta respectiva, el expediente se traslada a la mesa de trámites del Ministerio Público, en el que con la ratificación del acusador, se perfecciona la denuncia, se amplían las declaraciones y se exhiben los documentos comprobatorios, después de las averiguaciones, el

Ministerio Público envía el expediente a la unidad dictaminadora, dependiente de la Dirección de Consignaciones. Si la unidad dictaminadora decide que es válida la denuncia, envía el expediente al Tribunal Superior de Justicia, el que asigna juzgado para proceder, y solicitar que se libere una orden de aprehensión contra el acusado. El Juez decide la libertad o la formal prisión del detenido en un plazo no mayor de 72 horas a partir de que fue puesto a su disposición y dentro de las 48 horas, tomarle su declaración preparatoria, después de ésta el juez decide la libertad o la formal prisión del detenido. En este último caso, también le indicará si tiene derecho a fianza o caución. En situaciones normales, el proceso de denuncia no debe prolongarse más allá de un año. Como es de señalar que el procedimiento es el mismo no puede ser diferente cuando una situación jurídica está previamente establecida, se debe revalorar el procedimiento o la averiguación previa, no es el simple hecho de una desconcentración para resolver el problema de antaño que es la lentitud y la pronta respuesta a una sociedad.

El proceso en el Ministerio Público Especializado será diferente de acuerdo con la relevancia del delito, aquí las investigaciones se

asignen, registren y remiten a la dirección correspondiente para que se le asigne el número de identificación y el agente del Ministerio Público responsable, ya asignado el investigador deberá presentar al subjefe de la división correspondiente, a más tardar en un plazo de tres días, contados a partir de la asignación del caso, un programa de trabajo que deberá contener la planeación, organización y un análisis de la investigación, dicho programa podrá establecer la selección y asignación del personal auxiliar, así como las tareas que deberán desarrollar cada uno de ellos.

La absoluta responsabilidad de la investigación bajo la estricta y absoluta responsabilidad del agente del Ministerio Público Especializado correspondiente para que respete los términos que señala la ley para la práctica de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Los jefes de división en su caso, aprobarán el programa preliminar de trabajo y podrán señalar las recomendaciones o estrategias necesarias que pudieran orientar la investigación, debiendo informar al jefe de división correspondiente, los jefes revisarán quincenalmente los avances necesarios que realicen los agentes del

Ministerio Público, debiendo presentar los alcances avanzados y en su caso los problemas que se presenten en su investigación, aquí se deben de presentar un informe diario de actividades, el cual será revisado y descargado en la bitácora correspondiente.

En las investigaciones que resulte la detención de probables responsables, deberá ser informado de inmediato el jefe de división correspondiente, o el superior jerárquico inmediato, para que se tomen las medidas necesarias en los términos que señala la ley y los reglamentos correspondientes.

En las investigaciones que procediera el ejercicio de la acción penal, el agente del Ministerio Público Especializado deberá presentar al jefe de división correspondiente, la propuesta del ejercicio de la acción penal, acompañada del "memorándum de presentación del caso", ésta contendrá: Datos administrativos de la averiguación previa; nombre del denunciante; nombre del probable responsable; delitos cometidos; síntesis de los hechos describiendo el modus operandi, testigo de los hechos; declaración del acusado; fecha en que se propone la consignación; nombre del agente del Ministerio Público

Especializado y nombre de los policías judiciales que intervinieron en la investigación del caso.

Las determinaciones de archivo por reserva o archivo por no ejercicio de la acción penal, que pudieran proceder en virtud de cumplir con los requisitos legales, deberán ser presentadas por el agente del Ministerio Público Especializado y el subjefe de división, en un "memorándum de presentación del caso", ante el jefe de división correspondiente, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Los subjeses de división deberán presentar ante el superior jerárquico, cada quince días, un informe por escrito de los avances en las investigaciones asignadas a sus unidades, y en su caso señalar los resultados alcanzados, los nuevos objetivos y los problemas que se presenten en el curso de la investigación. Asimismo, los jefes de división deberán presentar al Coordinador General del Ministerio Público Especializado, un informe mensual de actividades.

Lo importante de conocer el procedimiento a tratar es que se nos brinde la oportunidad de saber la relevancia de un programa que prometía un desahogo mediato de los ilícitos presentados, la idea para

lo que fue creado es la agilidad de los trámites y una supervisión de una investigación asignada, todas las agencias se abarrotaron de tal trabajo que no se pudo abastecer la demanda y ni satisfacer la prístina idea con que fue ideado.

El procedimiento no varía demasiado se fundamenta con una supervisión constante del seguimiento que se le da al delito, para su pronta investigación y respuesta, como toda facultad del Ministerio Público se inicia por recibir denuncias, acusaciones y querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos de orden común con auxilio de la Policía Judicial, de los Servicios Periciales y de la Policía Preventiva, practicando las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegándose de pruebas que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto del mismo; restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente de oficio o a petición de parte, cuando éste plenamente comprobado en la averiguación previa el cuerpo de

delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente, si se estimare necesario.

En su caso poner sin demora a disposición de la autoridad competente que corresponda, a las personas detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 constitucional; y en su caso solicitar órdenes de cateo y ejecutarlas como las de aprehensión y comparecencia que emita el órgano jurisdiccional y poner de inmediato a disposición de la autoridad competente.

Asegurar los bienes, instrumentos y objetos relacionados con hechos delictivos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional, requerir informes y documentos de los particulares para ejercicio de sus atribuciones, auxiliar al Ministerio Público federal y del fuero común de las entidades federativas, en los términos que la ley y su competencia lo permita.

Cada uno de los agentes del Ministerio Público se deberá auxiliar de la Policía Judicial para el adecuado desempeño de sus investigaciones y actuaciones. Las Delegaciones Regionales de la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal continuarán con sus cargas de trabajo habituales. No se trata de que el Ministerio Público Especializado descargue sus rezagos, sino que atienda todos aquellos casos que, por su singularidad, requieran de una atención especializada y que a la fecha no se habían considerado.

Las funciones y facultades del Ministerio Público Especializado están definidas a efecto de evitar burocratismos y desviaciones en el ejercicio de su actuación sustantiva: La persecución del delito grave o serial, cuenta con recursos humanos previamente seleccionados y capacitados, en vías de optimizar las acciones emprendidas por los agentes del Ministerio Público Especializado, se diseñaron mecanismos y programas informáticos que coadyuvan al funcionamiento integral de esta nueva unidad.

De lo mencionado se deriva que el procedimiento es el mismo la única diferencia es que se nombre la palabra especialización debido a que ya esta jurídicamente establecido un procedimiento que debe acatar las normas existentes para su desarrollo en la investigación del delito, me resulta importante hacer mención de este punto ya que en la búsqueda insaciable de métodos que permitan alcanzar el logro de

un ágil proceso que permita recuperar la confiabilidad de la ciudadanía, se podría pensar que existe un desahogo eficiente al acudir a una agencia que nos promete especialización en la aplicación de la norma y en la investigación del delito, se recalca como necesario ya que no existe diferencia en lo esencial el procedimiento se podría entender que la especialización repercute en lo avasallante del delito y no al seguimiento del delito.

El procedimiento es el que previamente establecido, por los ordenamientos que rigen el actuar del personal que desempeña la tarea de procurar justicia, es una ardua tarea que por mas ingenio que se conceda para dar una imagen positiva no es suficiente si no se hace efectiva la preparación del servidor público y si su actuar no se apega a las normas establecidas por muy corto alcance que tenga ésta ante una realidad delictiva.

La búsqueda insaciable de un método que permita inquirir en la investigación del delito permite la creación de agencias que derivan en lo mismo, y no dan una solución congruente a la realidad que se ha convertido en un desafío constante en contra de la delincuencia y la especialización de la misma que es tan colosal que no ha permitido

que funcione con las miras que fue prevista dejando una vez más un rezago del tan complejo y nombrado, en la palabra, impartición de justicia.

### **3.3. Delitos que Conoce el Ministerio Público Especializado**

Se aborda la competencia de la especialización en la persecución y en la investigación del delito, conocerá de los asuntos que directamente le asigne el titular de la dependencia cuando por la relevancia, la dificultad técnica de la investigación o por la gravedad del hecho, se afecte la seguridad pública.

Se entiende en aquellos asuntos donde se tenga conocimiento que los participantes son grupos de delincuentes que actúan de manera reiterada y organizada, cabe mencionar que se busca fortalecer la institución del Ministerio Público como auténtico vigilante de la legalidad y eficaz persecutor de la delincuencia y del crimen organizado.

El Ministerio Público como representante de la población capitalina, como su defensor frente al delito. En el incremento de la comisión de los delitos influyen los factores económicos, sociales,

culturales y demográficos, para combatir actos ilícitos se llevaron a cabo inspecciones ministeriales para detectar y recuperar mercancía robada, así como para detener delincuentes.

4

En el marco de atención a víctimas de delitos sexuales al reforzar la coadyuvancia con el Ministerio Público para garantizar la reparación del daño. La unidad encargada al trato de este delito es de vital importancia debido a la relevancia del ilícito y el alcance del mismo en la persona que recae la conducta y con atino su creación se deriva que a la alta funcionalidad hasta nuestros días se sujeta a reuniones nacionales de agencias del Ministerio Público Especializado en la atención de delitos sexuales, organizadas por la Procuraduría donde se basan en un intercambio del crecimiento en el ilícito. El delito sexual no se da en forma organizada, pero se especializa en cuanto prolifera está conducta en la sociedad.

Se pretende mantener una congruencia permanente de las variantes estratégicas del delito organizado con la respuesta, también flexible, para enfrentarlo de manera eficaz, el número de actividades cuya gestión se controla, es variable según el tipo de delito que se trate, para la práctica de diligencias que se requieren en las

averiguaciones previas correspondientes a doce tipos diferentes de delitos.

La investigación y combate al delito exige distinguir las múltiples manifestaciones antisociales, pues los instrumentos, capacidades y estrategias de la autoridad persecutora son diferentes según trate de su modalidad delictiva u otra. La criminología moderna sugiere ámbitos específicos de la criminalidad que facilitan el conocimiento, la prevención, investigación, persecución y sanción de las distintas manifestaciones delictuosas.

Los delitos que afectan la seguridad pública requieren de información, datos estadísticos y conocimiento de todas las variables que en ella inciden como material básico para su combate y prevención, y con especial énfasis en el delito organizado y serial. Estos delitos generan en la comunidad sentimientos de repulsa y temor. Como ejemplos se podría citar el robo a casa habitación, nómina, contenedores y robo con privación de la libertad; el homicidio intencional; la violación; el secuestro; daños en propiedad ajena, y a los delitos de extorsión, lenocinio, corrupción de menores y evasión de presos.

Se propuso como indispensable la creación de un órgano para atender de manera especializada los delitos de mayor ofensa y afectación a la sociedad, con una desconcentración racional de responsabilidades y facultades, sistemas de trabajo avanzados en su simplificación y diseños técnicos.

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

Existen cuatro divisiones especializadas en diferentes tipo de delito, pero pueden asignarse indistintamente a la división que, en un momento y circunstancia dados así lo requiera. A partir de la creación de Agencias del Ministerio Público especializadas en diferentes materias, como la de delitos sexuales, turistas, menores, homicidios y casos relevantes se desarrolló un mejor servicio a la comunidad. Pronto fue necesaria una reforma institucional, que distinguió el delito violento del que no lo era.

En el delito violento se determinó la necesidad de diseñar una nueva estrategia de organización, a efecto de circunscribir y delimitar responsabilidades y objetivos concretos. Todo ello derivado de las cargas de trabajo y la necesidad de contar con información precisa sobre el delincuente y el delito.

Los delitos que conoce son de cuatro divisiones: delito organizado, violento y serial, privación ilegal de la libertad y clasificación y análisis de información del delito.

El delito organizado atiende los asuntos que se relacionan con el robo a casa habitación y negociaciones en todas sus modalidades, así como los delitos concurrentes, fundamentalmente en aquéllos en donde se tenga conocimiento o se presuma que los delincuentes actúan de manera reiterada u organizada. También los delitos asociados con el vicio, tales como la corrupción de menores, lenocinio y los que impliquen grupos organizados para la consumación del delito, como extorsión, evasión de presos, asociación delictuosa y pandilla. Esta división se especializa en conductas delictivas de acuerdo con la incidencia y frecuencia que se presenten.

El delito violento y serial se especializa en la investigación de los siguientes delitos: homicidio intencional, daño en propiedad ajena y violación, en los casos cuya repercusión e impacto social afecten la seguridad pública y por la dificultad técnica que presente, y delitos seriales tales como homicidio, violación y otros.

El delito de privación ilegal de la libertad su función se canaliza a través de cuatro subdivisiones: análisis y planeación, seguimiento y control, investigación y operativa. Mismas que se encargan de atender la privación ilegal de la libertad, en sus modalidades de plagio y secuestro.

En la clasificación y análisis de información del delito tiene como funciones principales la integración de información, el análisis, clasificación y estudio de la misma, poniendo énfasis en lo relativo a grupos de delincuentes que actúan organizadamente y de manera reiterada.

Los agentes del Ministerio Público requieren conocer con amplitud las acciones que se derivan de la realización eficiente de todas las diligencias que integran una averiguación previa. Para así

poder darle un seguimiento seguro al delito, es por ello que en este tipo de agencias se tomaron en cuenta una serie de delitos como: robo a casa habitación, robo a negociación (nómina), robo a negociación (mercancía), robo con privación ilegal de la libertad, extorsión, trata de personas y lenocinio, corrupción de menores e incapaces, evasión de presos, homicidio intencional, violación, daño en propiedad ajena, secuestro.

En esta mención de diversos delitos se realizó una guía y formatos correspondientes para la integración de la averiguación previa en donde se señala el fundamento legal y las diligencias a seguir, para darle un perfeccionamiento a la investigación de los ilícitos que atentan contra la seguridad pública.

Debido al incremento de delitos que en su realización mediaba violencia y en otros no, por personas que debido a su posición social, no se pudieran abatir los ilícitos que se venían cometiendo y en torno de ellos giraba una organización, por lo preocupante de esta situación se crearon unidades donde estos delitos se conocían, es así que se le da un trato especial al delito, estas Direcciones Generales de Investigación de Delitos contra la Seguridad de las Personas, las

Instituciones y la Administración de Justicia; Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionadas con Servidores Públicos; Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero; Delitos Sexuales; Homicidios; Robo a Bancos y Delincuencia Organizada; Robo a Negocios y Prestadores de Servicios; y Robo a Transporte, para la obtención de mejores resultados se crearon Direcciones Generales de Investigación a cargo de un Director General quien ejercerá por sí o a través de los agentes del Ministerio Público que le estén adscritos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Dentro de las nuevas atribuciones, por así decirlo, porque de lo que se desprende que lo lleva a cabo el Ministerio Público, estas Direcciones se crearon debido al crecimiento de estos ilícitos y darle un trámite correcto y ágil, pero se burocratiza el trabajo impidiendo el cumplimiento esencial de la idea que motivó la creación, es de prestar atención que los delitos que se especializan en su investigación son aquellos que la sociedad demandaba una pronta solución y para acallar a la ciudadanía se le asigna a un Ministerio Público

especializado al delito en cuanto a su seguimiento, pero en realidad es el mismo procedimiento y no da mejoras en la procuración de justicia.

### **3.4. Delitos que Conoce las Direcciones Generales**

Estas direcciones estarán al frente de un Director General, quién tendrá las siguientes atribuciones genéricas: planear, programar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desarrollo de las funciones de la Dirección General a su cargo; proponer la expedición de acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas en el ámbito de su competencia.

Coordinarse con las unidades administrativas competentes de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas para el intercambio de conocimientos y experiencias, que coadyuven a una mejor procuración de justicia y para el cumplimiento de los convenios de colaboración que se hubieren concertado. Supervisar la radicación, integración y perfeccionamiento de las investigaciones y demás diligencias de las unidades administrativas bajo su mando, cuando éstas realicen funciones relativas a averiguaciones previas.

Éstas tienen a su cargo el vigilar el buen despacho de los asuntos a su cargo y que las solicitudes de los órganos jurisdiccionales sean atendidas oportunamente por las diferentes unidades administrativas bajo su adscripción, integrando la averiguación para su aprobación superior.

Frente las Direcciones Generales de Investigación habrá un Director General, quién ejercerá por sí o a través de los agentes del Ministerio Público que le estén adscritos, en el ámbito de sus respectivas competencias, en lo establecido en los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador o en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes atribuciones:

Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que pueden constituir delitos en las materias de su competencia, investigar los delitos del orden común en las materias que correspondan, con el auxilio de la Policía Judicial, los servicio periciales y las demás autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, así como practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegarse las pruebas que considere pertinentes para la acreditación de los elementos que

integran el tipo penal del delito, la probable responsabilidad de quienes en él hubieren intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados.

Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, ordenar la detención y decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en las materias que le competa, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Poner en conocimiento de la Dirección General de Consignaciones que corresponda, sin demora la detención o retención de personas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; solicitar a través de la Dirección General de Consignaciones que corresponda, sin

demora, la detención o retención de personas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Solicitar, a través de la Dirección General de Control de Procesos Penales, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias.

Instruir a los agentes de la Policía Judicial y a los peritos que le estén adscritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados, así como sobre otras acciones de investigación que fueren necesarias para la integración del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos, en los casos que correspondan, para ponerlo a disposición del órgano jurisdiccional, e informar de ello para su debido control a la Oficialía Mayor.

Recabar de las dependencias y entidades de la administración pública federal y del Distrito Federal, así como de los estados y municipios de la República, en los términos de las disposiciones

aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para la integración de las averiguaciones previas.

Requerir informes y documentos de los particulares para el ejercicio de sus atribuciones, auxiliar al Ministerio Público federal y al de las entidades federativas en los términos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

Solicitar al Ministerio Público federal o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguación previa, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demás disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que suscriban las respectivas Procuradurías.

Remitir a la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces copia autorizada de las averiguaciones previas que se relacionen con menores e incapaces que se encuentren en situación de daño , peligro o conflicto, a efecto de que se determine lo que corresponde.

Remitir a las autoridades correspondientes las investigaciones de delitos que no sean competencia del Ministerio Público del fuero común en el Distrito Federal; y solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios.

Las atribuciones de las direcciones están señaladas en los artículos 16 y 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La Dirección General de Investigaciones de Delitos contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia, tendrá las siguientes:

Coordinarse, con el apoyo de la Dirección General de Menores e Incapaces y con las autoridades competentes, a fin de localizar, con base en las convenciones internacionales de las que México sea parte, a trasladar menores ilícitamente, dentro y fuera de la República; y operar y ejecutar convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, en materia de robo y tráfico de infante.

A lo que se acaba de hacer mención es de percatarse que el procedimiento es el mismo que se sujeta el Ministerio Público no hay

agilidad en el trámite, no se deben de confundir las autoridades, sólo hay que fortalecer la figura heredada en 1917.

## CAPITULO CUARTO

### OBSERVACIONES AL ORDENAMIENTO JURIDICO EMITIDO POR LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1989-1993.

#### 4.1. Reformas a La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996.

La delincuencia que en la capital del país había mostrado durante los últimos años un crecimiento radical tanto cuantitativo como en el grado de violencia y organización en sus diversas manifestaciones, exigía un enfoque moderno, pragmático.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal<sup>76</sup>, con el apoyo del Departamento del Distrito Federal, emprendió un conjunto de acciones y estrategias orientadas a la modernización de la procuración de justicia. Estas actividades fueron auxiliadas también por las múltiples intervenciones de la Asamblea de Representantes que ha obrado como una caja de resonancia en apoyo siempre de la ciudadanía, agilizando la atención de sus demandas y como fuente

---

<sup>76</sup> *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. El Ministerio Público a través de su normatividad Orgánica (1891-1996) Tomo IV.

valiosa de sugerencias prácticas para mejorar la actuación del Ministerio Público del Distrito Federal.

Para atacar los problemas de ineficiencia y corrupción que daña a la institución y, siguiendo los lineamientos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal elaboró un programa de trabajo en el que inicialmente se establecieron los siguientes objetivos básicos:

- a) Abatir la impunidad.
- b) Ampliar la capacidad de atención a la población.
- c) Incrementar la atención a la víctima y garantizar el respeto a los derechos humanos.
- d) Modernizar la procuración de justicia.
- e) Superar los vicios, rezagos y deformaciones.

Para sustentar esos cambios, se formuló el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el que se establecieron las bases normativas de la desconcentración territorial de los servicios de procuración de justicia, la progresiva

especialización del Ministerio Público, la creación de los servicios a la comunidad y la Oficialía Mayor para darle firmeza presupuestal.

En el ámbito normativo, durante el período de los noventa se expidieron múltiples disposiciones de diversa naturaleza y alcance, tales como acuerdos, circulares, convenios y bases de coordinación para asegurar la vigencia de las garantías individuales y garantizar el trato digno y respetuoso a inculpados y, en general, a toda persona que reclame los servicios del Ministerio Público.

Para reducir las cargas de trabajos y procurar la desconcentración, para acercar los servicios de la institución a la ciudadanía y reducir los tiempos de atención al público, se agregaron doce agencias investigadoras en lugares que, por su carga de trabajo lo ameritaban.

En esta primera etapa, se desconcentraron las funciones de la institución en función del territorio y se redistribuyó el personal en razón de las cargas de trabajo.

En una segunda etapa, se desconcentraron las funciones de la institución en razón de la materia; en este sentido destaca la creación

de las agencias Especializadas del Ministerio Público para la atención de los delitos sexuales, integradas por personal femenino y con el apoyo de psicólogas en el trato a la víctima, suprimiéndose las vejaciones y el trato indigno a los sujetos pasivos de estos delitos.

También se pusieron en marcha las agencias para turistas nacionales y extranjeros toda vez que no obtenían una atención satisfactoria, fundamentalmente por la barrera del idioma.

Las agencias especiales para los asuntos relacionados con el menor también vinieron a resolver de manera satisfactoria las demandas de garantía y respeto a la integridad y seguridad jurídica de menores de edad que se ven involucrados en conductas atípicas.

A nivel central, se crearon las fiscalías especiales en materia de: homicidio y lesiones intencionales, delitos patrimoniales violentos, delitos patrimoniales no violentos, delitos cometidos por servidores públicos, fiscalía de delitos de robo de vehículos y autopartes, las cuales, si bien en un principio funcionaron de manera adecuada, rápidamente sus posibilidades de atención especial de investigación fueron rebasadas

por la excesiva carga de trabajo, sustituyéndose posteriormente por direcciones.

El Centro para la Atención de Personas Extraviadas y Ausentes se creó para auxiliar en la búsqueda de personas y evitar a los familiares de las víctimas el difícil y agotador peregrinar por hospitales, agencias del Ministerio Público y demás lugares.

El funcionamiento de los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y el de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales, aunque operan en forma independiente en la etapa de averiguación previa, representan opciones de servicio a la comunidad que, sin ser suficientes ante el rezago existente, abarcan campos mucho más amplios a la esfera tradicional de acción investigadora del Ministerio Público.

El rápido crecimiento de la estructura institucional motivado por los requerimientos de la comunidad y la situación imperante al inicio de la presente administración propició que, durante fines de 1991 y principios de 1992, se buscara la consolidación de lo creado dándole firmeza presupuestal y normativa a la vez que se avanzaba en el

proceso de especialización del Ministerio Público mediante el establecimiento del programa de doble barandilla.

La doble barandilla tiene como propósito básico distinguir la naturaleza del servicio institucional que debe brindarse a la ciudadanía de acuerdo con la naturaleza del ilícito que hayan sufrido. Para tal fin se dividió el área foránea de averiguaciones previas y de Policía Judicial en dos grandes campos:

a) La atención al delito violento o particularmente grave por su repercusión social como el homicidio y lesiones intencionales, la privación ilegal de la libertad y el robo.

b) La atención de delitos imprudenciales, delitos patrimoniales no violentos con excepción del robo y en general los ilícitos que son competencia de la justicia de paz.

Esta reorganización surgió por dos razones fundamentales: En primer lugar, por la escasa atención de las agencias investigadoras conocidas como "de delito violento" hacia los delitos que requieren una respuesta institucional inmediata con intervención preponderante de la policía judicial y de los servicios periciales en el mismo lugar de los

hechos y, por otra parte, de los ilícitos que corresponden a las agencias investigadoras de "delito no violento" que requieren para su integración la obtención de pruebas de naturaleza diversa, así como la necesidad de una rápida respuesta sin ser igualmente prioritarias. En segundo lugar, porque con la distribución anterior la carga de trabajo se concentraba en las Subdelegaciones de Averiguaciones Previas y con la nueva distribución se obtiene un mejor equilibrio porque se consiguió dividir mejor la competencia entre éstas.

A pesar de las importantes acciones realizadas, la labor de perseguir los delitos continúa siendo ardua y compleja. En efecto, el impulso inicial que incrementó la capacidad de respuesta de la institución originó junto con otros factores socioeconómicos, la disminución de las cifras estadísticas de la criminalidad en 1988, 89 y 90. Sin embargo, durante 1991-92 se observó una tendencia con signos ascendentes del fenómeno delictivo en la capital de la República propiciando la necesidad de hacer público un programa contenido en veintiséis puntos que debían cumplirse:

- a) Diseño e implementación del registro de servicios policiales del Distrito Federal.

- b) Creación y funcionamiento de una unidad específica de seguimiento y control de empresas privadas dedicadas a la seguridad y vigilancia.
- c) Coordinación y funcionamiento con las corporaciones policiales del propio Distrito Federal y de los estados circunvecinos.
- d) Creación de un sistema de educación policial para mejorar los servicios policiales con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública y de las instituciones de educación superior.
- e) Formulación de un programa de estímulos a la profesionalización de los cuerpos policiacos y reconocimientos a los servidores públicos destacados.
- f) Promoción de la participación ciudadana y de los integrantes de los cuerpos policiacos en la denuncia de actos de extorsión y abusos de autoridad.

- g) Creación de un sistema institucional de comunicación con las Procuradurías Generales de Justicia de los estados para ampliar la coordinación en el combate al crimen organizado.
- h) Formulación de un programa de estímulos a la profesionalización de los cuerpos policíacos y reconocimientos a los servidores públicos destacados.
- i) Promoción de la participación ciudadana y de los integrantes de los cuerpos policíacos en la denuncia de actos de extorsión y abusos de autoridad.
- j) Creación de un sistema institucional de comunicación con las Procuradurías Generales de Justicia de los estados para ampliar la coordinación en el combate al crimen organizado.
- k) Reorganización y redefinición de los procedimientos de trabajo en materia de averiguaciones previas.
- l) Fortalecimiento del Ministerio Público como director de la investigación mediante la desconcentración y especialización.

- m) Capacitación y selección más rigurosa para el ingreso de la Policía Judicial y el mejoramiento de los niveles éticos y técnicos de operación.
- n) En materia de servicios periciales, ampliación de los laboratorios, el desarrollo de nuevas técnicas, la preparación de peritos en instituciones de educación técnica y superior, y la creación de centros regionales de investigación criminológica.
- o) Fortalecimiento de las actividades en lucha contra la delincuencia mediante la incorporación de tecnologías modernas para la investigación.
- p) Impartición de cursos por personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para capacitar a Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en la protección de derechos humanos.
- q) Distribución de la fuerza policial destacando un mayor número de elementos en zonas de mayor incidencia delictiva.

- r) Adquisición de equipo policial, en particular de vehículos y perfeccionamiento del sistema de comunicación de enlace con todos los cuerpos de seguridad.
- s) Mejoramiento de los sistemas de protección ciudadana en zonas de alta densidad demográfica en suburbanas y rurales.
- t) Vigilancia de centros de concentración pública y zonas escolares.
- u) Aplicación estricta de la ley que sanciona la fabricación, portación, importación o acopio de armas prohibidas.
- v) Incremento de los mecanismos de auxilio ciudadano.
- w) Colaboración con el Departamento del Distrito Federal, para dar respuesta inmediata a las exigencias de auxilio en los sistemas telefónicos de emergencia.
- x) Diseño y difusión de campañas de orientación y formación de una cultura de seguridad ciudadana.
- y) Incremento de las tareas de participación ciudadana a través de las representaciones vecinales.

z) Informe de los avances de estas acciones a las comisiones competentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados y de la comunidad en general.

Entre otras acciones adicionales a las ya descritas, podemos mencionar la creación de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Política Criminológica que tiene como objetivos desarrollar métodos modernos de investigación, programas de profesionalización y actualización, así como de procesar la información criminológica relacionada con la incidencia delictiva en la ciudad a fin de evaluar y analizar el comportamiento de la delincuencia y establecer las medidas y estrategias necesarias para prevenirla y combatirla.

Con la posibilidad de atender y desahogar con mayor celeridad las quejas sobre posibles afectaciones en derechos humanos se creó la Supervisión General de Derechos Humanos, que depende directamente del Procurador y que ha logrado abatir el rezago existente de quejas acumuladas. Con esto surgió como instancia revisora de los expedientes en que se propone el no ejercicio de la

acción penal, misma que practica un análisis minucioso de los mismos para evitar irregularidades.

El compromiso asumido para la automatización de la averiguación previa se inició como un programa piloto en 1992, y en enero de 1993 se logró implementar su funcionamiento en las once delegaciones regionales permitiendo el inicio de averiguaciones previas por computadora. La importancia de este esfuerzo institucional se refleja en una mejor atención a la ciudadanía al reducirse los tiempos de estancia, pero además la captura informática de la averiguación previa permitirá en el futuro disponer de una base completa de datos sobre las características de la delincuencia en la ciudad, registro de objetos robados, medias filiaciones de delincuentes, armas y otros. En suma, la posibilidad de relacionar por *modus operandi*, diversos hechos delictivos en forma automática lo que sin duda será instrumento eficaz en contra de la delincuencia habitual y la organizada.

Otro esfuerzo que cabe destacar consiste en la interacción y puesta en marcha de las unidades de Registro Policial y la de Control y Registro de Empresas Privadas. Habiéndose establecido una

coordinación operativa permanente con la Secretaría de Protección y Vialidad, se firmaron convenios de coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México y con la Universidad La Salle para la formación de recursos humanos de la institución. En materia de servicios periciales, mediante la firma de convenios especiales se sentaron las bases para la creación del laboratorio de genética forense en coordinación con el Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con respecto al Sistema Institucional de Comunicación se estableció un convenio de coordinación entre las Procuradurías Generales de Justicia de la zona centro del país, y se concretó la creación del Comité Regional de Investigación Criminalística. De igual forma, conviene resaltar el apoyo otorgado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos quien proporcionó el personal necesario para impartir los cursos de capacitación al personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial de la institución.

Las acciones mencionadas reflejan la firme convicción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al asumir el compromiso de combatir la delincuencia utilizando los medios que la

ciencia y la tecnología moderna ponen a su alcance; reorganizando sus recursos materiales y especializando sus recursos humanos.

Todas las soluciones que se buscan al avance en la investigación del delito son correctas pero cuando se alejan de la realidad o no van de acuerdo a la misma, hace que la visión que se tenía en mente para la planeación no funcione.

La profesionalización en la búsqueda de agilizar trámites y recuperar a una ciudadanía que desconfía del aparato de justicia, se mira como una forma de solución al rezago en que ha caído el sistema, estando como Procurador de Justicia del Distrito Federal Diego Valadés, propone y visualiza una solución al problema por el que atraviesa una sociedad que ya no confía primero en la policía y segundo en las agencias del Ministerio Público.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en su Plan Nacional de Desarrollo plantea una profesionalización para la impartición de justicia es el cometido a cumplir desde su toma de poder para dirigir al país, la planea como de suma necesidad para combatir el rezago en que han caído las agencias del Ministerio Público, es imposible aspirar a

un país de leyes si no se cuenta con instituciones modernas, profesionales y dignas, que estén en capacidad de recuperar la confianza de la ciudadanía y fortalecer al Ministerio Público como auténtico vigilante de la legalidad y eficaz persecutor de la delincuencia y del crimen organizado.

Es así que trazado un plan de trabajo a seguir que tendría que repercutir en avasallar los altos índices de delincuencia, la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Distrito Federal en su artículo primero hace mención de que la presente Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General Del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.<sup>77</sup>

Basado en este artículo el Procurador se encarga de la organización para darle seguimiento al delito, en su artículo segundo dice: que la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus

---

<sup>77</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal y velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia.

Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; y las que en la materia le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema; Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le da facultad al personal que labora de promover lo

conducente al desarrollo de los procesos y de la procuración de justicia; ya que la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende: Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones relativas a realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal en el Distrito Federal, comprenden:

- a) Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva, promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública, y de la procuración e impartición de justicia;

- b) Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo;
- c) Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos;
- d) Estudiar y analizar las medidas de política criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencias sobre esta materia;
- e) Participar en el diseño de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en los términos de las normas aplicables, y
- f) Intervenir en la evaluación del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene facultades para contribuir en la prevención del delito estudiando las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar

programas de prevención de delito en el ámbito de su competencia y promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones de prevención del delito, a efecto de establecer líneas de acción para la debida, procuración de justicia, podrá celebrar convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, con las Procuradurías Generales de Justicia de otras entidades federativas y con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal, de los estados y municipios de la República, así como con personas físicas o morales de los sectores social y privado.

En cuanto a su organización el Reglamento establece el número de unidades administrativas de la Procuraduría, las atribuciones de cada una de éstas y la forma en que sus titulares serán suplidos en sus ausencias, con base en la especialización necesaria y apropiada para la mejor procuración de justicia.

El Procurador podrá adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

De conformidad con las necesidades del servicio, el Procurador podrá establecer las delegaciones y agencias del Ministerio Público que se requieran, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría.

Es así como el Procurador visualizando la problemática existente con la facultad que le confiere la Ley Orgánica y con apego a la profesionalización en la que se ve una solución al rezago en la procuración de justicia. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos que le corresponden, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Si la Ley Orgánica de la Procuraduría faculta al Procurador para el buen despacho de los asuntos crear a la conveniencia de la institución, la profesionalización hubiese sido un proyecto fructífero si se hubiera aplicado en los servidores públicos como se planteaba sería de gran trascendencia

para el Ministerio Público y para el rezago, no fue así porque se incrementó, el retraso y se burocratizaron los trámites.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: La naturaleza jurídica del Ministerio Público y las funciones que, realiza son meramente administrativas ya que sólo elabora la Averiguación Previa, sin indagar sobre el delito.

SEGUNDA: El Ministerio Público es el representante de la ley y de los intereses de la sociedad, correspondiéndole así en forma exclusiva la acción persecutoria de los delitos.

TERCERA: El Ministerio Público es una autoridad investigadora y encargada de indagar y reunir los elementos del cuerpo del delito, y la probable responsabilidad, para así ejercitar acción penal en contra del presunto responsable.

CUARTA: Creado el Ministerio Público como representante de la sociedad y como órgano investigador en la comisión de los delitos, requiere de apoyo técnico, que mediante actividades especiales le permiten llevar a cabo su objetivo, para tal fin es creada la corporación llamada "Policía Judicial", que por disposición del artículo 21 Constitucional se encuentra bajo la autoridad inmediata del

Ministerio Público, auxiliándose en las diligencias de investigación y búsqueda de los elementos exigidos por el artículo 16 Constitucional.

QUINTA: El Ministerio Público debe ejercitar la acción penal en contra de los probables responsables, única y exclusivamente cuando se encuentre integrada la averiguación previa.

SEXTA: La única figura reconocida por el artículo 21 Constitucional es el Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos

SEPTIMA: Es fundamental contar con instituciones modernas, profesionales y dignas, que estén en capacidad de recuperar la confianza de la ciudadanía.

OCTAVO: Se necesita concientizar al servidor público del importante papel que juega en la procuración de justicia.

NOVENO: Es importante la profesionalización, especialización y actuación del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares, independientemente de la especialización del Ministerio Público.

DECIMO: Para aspirar a un país de leyes; la ley se debe ajustar a la realidad social que se vive en la actualidad, para evitar que se pierda la confianza en el sistema de justicia que orillen a la ciudadanía a volver a la ley del talión.

DECIMOPRIMERO: A finales del siglo es imprescindible crecer tecnológicamente para abatir a la delincuencia, hay que dotar y capacitar al personal de equipo altamente calificado que abrevie los trámites.

DECIMOSEGUNDO: Fortalecer a la figura del Ministerio Público de acorde a la época y al crecimiento de la delincuencia en los últimos años.

La función del Ministerio Público es una figura que su dirección y organización recae en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, esta debe reforzar al Ministerio Público, en cuanto al desarrollo del mismo, depende en gran parte del personal que se desempeña como agente ya que en el se ejerce la responsabilidad del buen termino de los asuntos que de esta conozca.

Se debe fortalecer al Ministerio Público dotandolo de personal, no creando demasiadas direcciones que lo que están conllevando a una desaparición del Ministerio Público como nombre a la existencia de la fiscalía.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a la que se le debe su organización y funcionamiento del Ministerio Público; ya que su atribución se confiere en la ley del reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la actuación del Ministerio Público se desprende del personal que en ella actúa.

Se debe reforzar al Ministerio Público dotando de mas personal que labore en él, brindándole una verdadera capacitación y actualización del ordenamiento legal.

Se deben distribuir Agencias del Ministerio Público en aquellas delegaciones de mas índice delictivo.

Hacer efectiva la colaboración de las corporaciones en este caso de seguridad publica en el abatimiento de la delincuencia en estrecha actuación con la policía Judicial del Distrito Federal.

No se deben de crear demasiadas direcciones para el abatimiento del delito con la subprocuradurías A, B y C, son suficientes ya que la creación de diversas solo burocratizan la acción del Ministerio Público.

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y al Procurador en turno se debe en gran medida la imagen del ministerio público no se debe enfatizar el desarrollo de este sin mirar hacia los funcionarios que en ellos recae la actuación del ministerio público.

Hay que tener presente que el ministerio público su actuación en gran medida es responsabilidad de quien debe velar por el acatamiento de las leyes, su actuación es de extrema dependencia.

El Ministerio Público es una figura trascendente, al pasar de los años, su actuación depende de la Procuraduría General de Justicia

del Distrito Federal, el compadrazgo, en la relación y el trato que debe darse al delito, implica complicidad en el presunto abatimiento y a veces en un efecto de subordinación, hace que hoy en día la procuración de justicia se vea menoscabada en su abatimiento y que sólo sea un discurso para lograr un consenso en la población al momento electoral, pero sólo los hechos se imponen, me atrevo a afirmar que en nuestro país y a los avances de la ciencia no se logre frenar la ambición del hombre, la emigración de la población a la Ciudad de México que hace de estas una de la mas pobladas y aún mas difícil de sobrevivir ya que está rebasa al empleo, creando la delincuencia.

## BIBLIOGRAFIA

ADAM Adam, Alfredo, *Fiscalización en México*. México. UNAM, 1986.

*El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal*. México, Porrúa, 1996.

*Fragmentos de la Requisitoria Pronunciada por el Agente del Ministerio Público*. México, Porrúa, 1979.

CASTILLO Soberanes, Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica del Distrito Federal, 1993.

CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México: Funciones y Disfunciones*. México, Porrúa, 3º ed., 1993.

COLIN, Sanchez Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimiento Penal*. México, Porrúa, 1986.

FRANCO Guzmán, Ricardo et al., *Manual de Introducción de las Ciencias Penales*. México, Secretaría de Gobernación, 1986.

FRANCO Sodi, Carlos, *Ministerio Público - México. El Procedimiento Penal Mexicano*. México, Porrúa, 3º ed., 1946.

FRANCO Villa, José, *El Ministerio Público Federal*. México, Porrúa, 1985.

FERNANDEZ, Martín Granizo, *El Ministerio Fiscal en España*. Madrid, Gráficas Uguina, 1977.

GARCÍA Domínguez, Miguel Ángel, *Los Delitos Especiales Federales*. México, Trillas, 1991.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *El Nuevo Procedimiento Penal*. México, Porrúa, 1994.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Penal*. México, Porrúa, 4ª. Edición. 1995.

GARDUÑO Garmendia, Jorge, *Ministerio Público en la Investigación de Delitos*. México, Limusa.

HIGUERA López, Jorge Luis, *El Agente del Ministerio Público y sus Auxiliares ante la Diligencia Técnico-Científico*. México, 1972.

LOZANO Gracia, Antonio, *Dictamen de Autorización a la Estructura de la Procuraduría General de la República*. México, PGR, 1994.

MARTÍNEZ Cerda, Nicolás, *Funciones del Ministerio Público Federal*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Ricardo Couto, 1993.

MARTÍNEZ Garnelo, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa (Manual del Ministerio Público)*, México, O65, 1996.

MARTÍNEZ Inclán, Fernando, *Ministerio Público - Acción Penal*. México, PGR, 1974.

MACHORRO, Narvárez Paulino, *El Ministerio Público la Intervención del Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de Consignar.*, en Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencias y Legislaciones, México, 1941.

RODRÍGUEZ Manzanera, Luis, *Criminología*, México, Porrúa, 1997.

## OTROS

MEXICO, *Bases de Operación de la Comisión de Supervisión y Evaluación de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal.* México, PGR, 1996.

MEXICO, *Conferencias Nacionales de Procuradores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.* México, 1996.

MEXICO, *Informe que rinde la Fiscalía Especial sobre las investigaciones en torno al caso de José Ramón García Gómez.* México, PGR-casos relevantes, 1996.

MEXICO, *Manual de Introducción a las Penales.* México, SEGOB, 1986.

MEXICO, *Ministerio Público Especializado: Instituto de Administración Pública: Instrumento de Modernización en la Procuración de Justicia.* México, INAP, PGJDF, 1993.

MEXICO, *Ministerio Público, Procedimiento Penal - México-Estados Unidos de América PGR., en la Memoria del Primer Seminario Binacional de Fiscales.* México-Estados Unidos. México, PGR, 1991.

MEXICO, *Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal*. México, PGR, 1993.

OSORIO y Nieto, César Augusto, *La Averiguación Previa*. México, 1997, Porrúa, 8ª ed.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *La Procuración de Justicia, problemas, retos y perspectivas*

SANTOS Tejeda, Cornelio, *El Ministerio Público en el Proceso Penal México*. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1984.

VILLALOBOS, Jesús, *Reformas del Código Federal de Procedimientos Penales*. México.