

269



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“SISTEMAS DE CONTROL DEL MINISTERIO  
PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA  
INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN  
PREVIA”**

297036

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A :**

**JUAN NEPOMUCENO LUNA TOVAR**

**ASESOR:**

**LIC. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS**

MÉXICO

2001



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.

# **SISTEMAS DE CONTROL DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

## **I N D I C E**

• <b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III
-----------------------------	-----

### **CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL DEL MINISTERIO PÚBLICO**

1.1	CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.....	17
1.2	CONCEPTO DE ACCIÓN PENAL.....	21
1.2.1	El ejercicio de la Acción Penal.....	26
1.2.2	Principios y Características de la Acción Penal.....	33
1.2.3	Límites al Ejercicio de la Acción Penal.....	38
1.3	CONCEPTO DE DELITO.....	39
1.4	CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.....	40

### **CAPÍTULO 2 MARCO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL**

2.1	EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.....	48
2.2	ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA INSTITUCIÓN. (LOPGJDF).....	58
2.2.1	Principales Funciones.....	62
2.2.2	Órganos de Control Interno.....	71
2.2.3	Órganos Auxiliares.....	73
2.3	REGLAMENTO DE LA LOPGJDF.....	75
2.3.1	Atribuciones de los Órganos de Control.....	77
2.4	ACUERDOS Y CIRCULARES DE LA PGJDF.....	83

**CAPÍTULO 3**  
**PROBLEMÁTICA DE LA INSTITUCIÓN CON SUS ÓRGANOS DE CONTROL Y ÓRGANOS AUXILIARES EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

3.1	PUESTA A DISPOSICIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE DEL DELITO EN LAS AGENCIAS DEL M. P. DEL D. F.....	94
3.2	INICIO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.....	111
3.3	INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES.....	113
	3.3.1 Policía Preventiva.....	116
	3.3.2 Policía Judicial del D. F.....	123
	3.3.3 Servicios Periciales.....	128
3.4	INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL.....	135
	3.4.1 Contraloría Interna.....	141
	3.4.2 Visitaduría.....	147
	3.4.3 Otros órganos Internos.....	149
3.5	PROPUESTA A LOS SISTEMAS DE CONTROL.....	152
•	CONCLUSIONES.....	171
•	BIBLIOGRAFÍA.....	175

## INTRODUCCIÓN

Después de haber transcurrido más de setenta años en los cuales el Partido Revolucionario Institucional era el partido en el poder, nuestro Estado mexicano ha experimentado un cambio democrático, al que muchos analistas consideran histórico.

Dentro de estos cambios políticos y como es de suponerse, el estado de derecho mexicano que norma la conducta jurídica y social de toda su colectividad, no puede quedarse inmóvil. Teniendo ante sí la imperiosa necesidad de actualizar su estructura jurídica, a efecto de poder garantizar la plena paz social y convivencia pacífica de todos aquéllos miembros que la conforman, mediante la adecuación del sistema jurídico, así como de las instituciones rectoras en su ejercicio y aplicación, que puedan dar la respuesta legal, equitativa y justa a la vasta problemática que hoy en día se sucede en los diversos actos y hechos jurídicos de estos.

Dentro de este contexto, tenemos que una institución que representa en esencia un valuarte en la correcta procuración de justicia, lo es sin duda, la institución ministerial o Ministerio Público, dadas las especiales características, funciones, facultades y obligaciones con los que ha sido investido por el legislador. Desafortunadamente la institución del Ministerio Público, sobre todo en los últimos cuarenta años, se ha visto sobrepasada y deficiente en su propia naturaleza jurídica por varios factores.

El primero, -consideramos- en virtud de que sus integrantes abusaron desmedidamente de sus facultades, al grado de cometer auténticos delitos con motivo de su trabajo, transgrediendo la ley y confianza de la sociedad, al poner al mejor postor, la procuración de justicia (recordemos que hasta hace algunos años el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio público es prácticamente un monopolio).

El segundo factor, lo representa la ausencia casi total de cursos y programas tendientes a eficientizar y actualizar la actividad de los integrantes de la Institución, atendiendo al momento histórico de su desarrollo, lo que repercutió en que los recursos humanos se anquilosaran y corrompieran, dejando de lado todo valor ético y legal.

Otro factor lo ha sido la falta de depuración de los propios recursos humanos, tal es el caso que en la actualidad todavía vemos servidores públicos que integran las diferentes agencias del Ministerio Público en activo, que ya no reúnen las características, físicas, éticas, legales y profesionales, lo que sin duda habla de los cotos de poder, tráfico de influencia, nepotismo, etc., que aún se dan en el ámbito de la procuración de justicia. A este respecto, queremos aclarar que no soslayamos la experiencia, eficiencia y vocación de servicio de algunos servidores públicos que integran la institución del Ministerio Público y los cuales merecen todo nuestro respeto y agradecimiento.

En mérito de lo anterior, nuestro trabajo de investigación pretende dilucidar dentro del ámbito estricto de respeto a las instituciones y personal que integran las actuales agencias del Ministerio Público la problemática existente en la actualidad dentro de la integración de la Averiguación Previa por parte de algunos servidores públicos que olvidándose de la importante encomienda, que les es delegada para el pleno ejercicio de sus facultades y obligaciones, transgreden los cuerpos normativos y legales que los rigen. En tal virtud, el presente estudio sostiene que con una adecuada reforma a los cuerpos de leyes que sancionan a los órganos de control interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y sus agencias investigadoras, la institución ministerial puede válida y realmente constituirse en el legítimo representante de la sociedad, atento a los postulados, leyes y reglamentos que la sustentan.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS POR PERMITIRME ESTAR AQUÍ Y POR TODO LO QUE ME HA DADO.**

**A MIS ABUELOS PRINCIPALMENTE A DON MAXIMINO TOVAR LUNA Y JUVENTINA MORALES RODRÍGUEZ POR SUS CUIDADOS Y APOYO.**

**A MIS PADRES GUILLERMO LUNA GALVÁN Y GUADALUPE TOVAR MORALES POR QUE SU SACRIFICIO Y ESFUERZO NO FUE EN VANO.**

**A MI ESPOSA NATALIA CRUZ GONZÁLEZ POR TODO SU APOYO Y COMPENSIÓN.**

**A MIS HIJOS LIZBETH SOFÍA E IVAN ISRAEL PARA QUE SIRVA COMO UNA MOTIVACIÓN Y CONTINUEN SUPERÁNDOSE EN LA VIDA.**

**A LA UNAM , ESPECIALMENTE A LA ENEP "ARAGON" POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE CURSAR UNA CARRERA PROFECIONAL.**

**A TODOS MIS MAESTROS POR HABER COMPARTIDO SUS CONOCIMIENTOS.**

**A MIS SINODALES Y MUY EN ESPECIAL A MI ASESOR  
LICENCIADO MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS POR SU AMISTAD E  
INCONDICIONAL APOYO PARA LA REALIZACION DE ESTE  
TRABAJO.**

**A MIS HERMANOS ESPECIALMENTE A ANGEL A. LUNA  
TOVAR POR SU PERMANENTE APOYO.**

**A MIS AMIGOS Y DEMAS PERSONAS QUE ME DIERON SU  
APOYO Y PALABRAS DE MOTIVACION.**

***JUAN NEPOMUCENO LUNA TOVAR.***

# **CAPÍTULO 1**

## **MARCO CONCEPTUAL DEL MINISTERIO PÚBLICO**

A efecto de delimitar correctamente nuestro marco conceptual, consideramos adecuado realizar una breve síntesis, respecto de algunos aspectos que a lo largo de la historia de la humanidad han contribuido a la formación y estructura de lo que en la actualidad es la Institución del Ministerio Público dentro de nuestro sistema jurídico mexicano.

Así entonces, podemos precisar que dentro de los aspectos históricos, por cuanto hace al surgimiento de la Institución del Ministerio Público, algunos autores la ubican en el Derecho Griego, en el Derecho Romano, en el Derecho Itálico medioeval e incluso dentro de legislaciones bárbaras o en el propio Derecho Ático.

- **EN GRECIA.**

En tal virtud, podemos establecer que en el antiguo Derecho Griego, existió la figura del Arconte, que estaba facultado para representar al ofendido o víctima del delito cuando por incapacidad o negligencia de sus familiares no lo hacían. No debemos olvidar que en la época griega, la facultad de perseguir los delitos correspondía a las víctimas o sus familiares, tal y como lo manifiesta el maestro Manuel Rivera Silva, al decir:

*“En el Derecho Griego, la facultad de perseguir los delitos correspondía a las víctimas del delito o a sus familiares, no obstante cuando por incapacidad o negligencia de los mismos no lo hacían, entonces acudía a los juicios para intervenir en representación de estos, un magistrado que recibió el nombre de Arconte, quien de forma supletoria era quien realizaba la función persecutoria, la cual era un atributo de los particulares.”<sup>(1)</sup>*

En este sentido, el origen que se le ha pretendido dar al Ministerio Público, asemejándolo con el Arconte es cuestionable, toda vez que éste sólo realizaba la función persecutoria de una forma supletoria, dado que la justicia se realizaba por propia mano del ofendido, llegando a reinar una completa anarquía, pues el ofendido al impartir justicia de propia mano, lo hacía según sus propios intereses y conveniencias. Situación que sólo desapareció con el establecimiento de los tribunales.

Más aún si tomamos en cuenta, que en la época del antiguo derecho griego, también existieron otro tipo de funcionarios conocidos como “Temosthetes” o “Arcontes Menores”, que según las doctas palabras del maestro Juventino V. Castro eran *“funcionarios encargados de denunciar a los imputados al Senado o a la Asamblea del pueblo, que designaba a un ciudadano para sostener la acusación.”*<sup>(2)</sup>

De lo que se desprende, que este tipo de funcionarios, surgió con la idea de que los delitos cometidos no quedaran impunes, en virtud de que cuando el ofendido se defendía por sí mismo tenía que probar su dicho corriéndose el riesgo

---

<sup>(1)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL. *El Procedimiento Penal*. 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 72.

<sup>(2)</sup> CASTRO JUVENTINO. V. *El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 5 y 6.

de que algunos delincuentes quedaran sin castigo, constituyéndose en su momento en una figura popular y efectiva; empero, con el tiempo, su actividad llegó a distorsionarse, al grado de que a quienes la ejercían se les conocía como “Sicofantes”, denominación que era considerada como una indignidad.

Durante la época griega, también se buscó el antecedente del Ministerio Público en los funcionarios llamados “*Eforos*” que aparecieron con Licurgo y que se encargaban de evitar la impunidad cuando el ofendido se abstenía de acusar.

Más tarde, surge la figura del “Aeropago”, que acusaba de oficio y sostenía las pruebas, en caso de que el inculcado hubiese sido injustamente absuelto por los Magistrados.

Bajo estas premisas, podemos concluir que no obstante las facultades de los *Arcontes*, *Temosthetes* y *Aaeropagos*, la Institución del Ministerio Público, no tuvo su origen en la época del antiguo derecho griego, más bien, lo que encontramos sumamente arraigado, era el principio de hacerse justicia por propia mano, ya por el ofendido, ya por sus familiares, y que las figuras y funciones de los Arcontes, temosthetes etc., como lo indica el maestro Rivera Silva, era ejercida sólo de manera supletoria.

- **EN ITALIA.**

Por cuanto hace a la época del Derecho Italiano, el maestro Rivera Silva, refiriéndose al antecedente de la Institución del Ministerio Público, nos dice:

*“En Italia existieron funcionarios que los juristas de la época denominaron “Sindici o Ministrales o Cónsules Locotorum et Villarum”, quienes eran agentes subalternos de funcionarios judiciales, es decir, se hallaban bajo las órdenes de los jueces y que al parecer se encontraban revestidos de ciertas características que los acercó a la Institución del Ministerio Público en el Derecho Francés, su función fue más bien la de colaboración con el órgano jurisdiccional en la presentación de denuncias de delitos y dieron origen en Venecia a los Procuradores de la Corona.”<sup>(3)</sup>*

En tal virtud, podemos establecer que en Italia hacia los siglos XIII y XIV por la eficacia del proceso inquisitivo de los Tribunales Eclesiásticos y por los efectos del principio inquisitivo ex-officio quienes sostenían la acusación y pedían la aplicación de la pena era el Promotor conocido como “*Sindici o el Ministral*” que eran colaboradores de los órganos jurisdiccionales.

- **EN FRANCIA.**

A este respecto, podemos precisar que la Institución del Ministerio Público, nace en el Derecho Francés, dado que la estructura y funcionamiento en éste no deja lugar a dudas. Se afirma que dicha institución se reguló primeramente en la Ordenanza del 23 de marzo de 1302, en la que se implantaron las funciones del

---

<sup>(3)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL. op. cit. p. 72.

procurador y abogado del rey en una magistratura que tenía que conocer de los actos judiciales de la Corona. En esa misma época debido a la falta de credibilidad de la acusación del ofendido o sus familiares.

*“Surgió un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio margen al establecimiento del Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo la principal, perseguir los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena.”<sup>(4)</sup>*

Así entonces, la Institución del Ministerio Público encontró su origen en dos funcionarios reales: el Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey que se encargaba del litigio y que confeccionaba los alegatos de los asuntos que interesaban al Monarca, es decir, sostenía los derechos del Rey y de sus protegidos, además podía ocuparse de otros negocios, dependiendo directamente del Rey, supeditando los autos que dictaban a la voluntad de éste último.

*“Posteriormente, durante la Revolución Francesa opera un cambio ya que se encomiendan las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey a los Comisarios del Rey (Commissaires du Roi), como acusadores públicos encargados de ejercitar la acción penal y sostener la acusación en el juicio.”<sup>(5)</sup>*

Con lo que los representantes de los Estados se erigieron en Constituyentes expidiendo un gran número de leyes encabezadas por la Constitución, la cual consagró las garantías individuales.

---

<sup>(4)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 88.

<sup>(5)</sup> CASTILLO SOBERANES, MIGUEL A. *El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*. 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 16.

Así, los representantes del Pueblo en el proyecto proponían:

- Que un Comisario se encargara de repartir todos los asuntos a los Tribunales por riguroso turno.
- Que los Comisarios se encargaran además de la protección y la tutela de los ausentes, lo menores de edad, los que se encontraban en estado de interdicción, etc.

Más tarde y una vez que estuvo establecida la Asamblea Constituyente de la Revolución individualista y liberal y rotos los esquemas de la monarquía, se creó la figura de los Comisarios, como los encargados de ejercitar la acción penal y ejecutar las penas, y los acusadores públicos que eran los que sostenían la acusación en el proceso penal.

La Ley Brumano, 22 del año VIII (13 de diciembre e 1799), restablece al Procurador General manteniendo su unidad, mismo que se mantiene en las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, quedando el Ministerio Público como una institución dependiente del Poder Ejecutivo.

A partir de las mencionadas Leyes Napoleónicas, la institución se constituyó de la siguiente manera:

- Un Procurador General.
- Abogados sustitutos del Procurador General.
- Abogados Generales (cuerpo consultivo).

- Procuradores de la República y Procuradores Locales.
- Comisarios, adscritos al Tribunal.
- Procuradores sustitutos de los Comisarios.
- Alcaldes o Agentes investigadores.
- Prefecto de la Policía facultado a investigar delitos y a poner a disposición inmediata de los Tribunales a los responsables.

El Ministerio Público francés, llegó a perseguir en nombre del Estado a los responsables de los delitos, ejercitando la acción penal ante el órgano jurisdiccional e interviene en el período de ejecución de sentencia y en materia civil representa a los incapaces, ausentes, hijos naturales, etc., tal y como se desprende de las doctas palabras del maestro Rivera Silva al decir:

*“El Ministerio Público en el Imperio Napoleónico se encuentra ya conformado de manera plenaria, ya se logra independizar de la autoridad judicial, y llegar a ser único, indivisible e irrecusable, con características de un cuerpo social bien organizado en unidad y jerarquía de dirección y autoridad, quedando como modelo a seguir por otras legislaciones.”*<sup>(6)</sup>

#### • **EN ROMA.**

En el Derecho Romano, también surge la acción popular según la cual la *Quiris* de *Populo* acusa de los delitos de que tiene conocimiento pero ésta fracasó y se corrompió, naciendo así el procedimiento de oficio.

---

<sup>(6)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL. op. cit. p. 73.

Es necesario hacer una distinción, ya que en los *delicti privata*, se seguía un proceso de tipo privado, en el que el juez tenía carácter de mero árbitro y que además era un particular; en los *delicti pública* se daba curso a un proceso penal público el cual comprendía la *cognitio*, la *accusatio* y un procedimiento extraordinario.

En la antigua Roma y hacia el año 50 a.C., los jurisconsultos más notables eran los que se encargaban de ejercitar la acción penal a nombre de la colectividad adaptándose el procedimiento de oficio.

*“De forma contemporánea a los Judices Questiones existieron los “Procuradores del César”(digesto Libro 1º, título 19), cuyas funciones eran más bien de tipo fiscal, requisaban impuestos destinados a la conservación del patrimonio del Emperador, además estaban facultados para imponer penas y acusar a los transgresores de la Ley, también para cuidar el orden de las colonias.”*<sup>(7)</sup>

*“Otros funcionarios que se conocieron en Roma eran los “Pretores” que se encargaban de administrar la justicia estando bajo su mando los “Irenarcas” que surgen a fines del imperio como auxiliares en funciones policiacas y quienes tenían la encomienda de vigilar la tranquilidad del pueblo, las provincias del Imperio Romano se encargaron de interrogar a los detenidos registrando el resultado de sus respuestas en una memoria que era entregada al gobernador anexa al detenido, una vez estando el detenido a disposición del Gobernador, éste volvía a interrogarlo y si lo que respondía coincidía con la memoria que le había sido entregada se castigaba al detenido si resultaba culpable y si no coincidía, entonces la memoria se anulaba dejándose al detenido en libertad, así que los “Irenarcas” al realizar esa función se esforzaban por recabar el mayor número de pruebas para acreditar su dicho, éstos funcionarios tenían bajo su mando a los “Curiosii” y a los “Stationari” los que realizaban funciones de auxilio en cuestiones policiacas, además se encargaban de vigilar los correos y denunciar ante los Jueces los delitos de lo que tuvieron conocimiento”.*<sup>(8)</sup>

<sup>(7)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. op. cit. p. 87.

<sup>(8)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL. op. cit. p. 72.

Con posterioridad, existió un magistrado municipal denominado *Civitatís*, que se encargó de defender a los habitantes de la ciudad de los impuestos que se les imponían de forma injusta además, tenían atribuciones de Policía Judicial, trataban de evitar robos, también denunciaban y detenían a los ladrones en los lugares que no había autoridad judicial, esos funcionarios eran electos por los habitantes del Municipio y su elección tenía que ser confirmada por el *Præfecto pretorio*, el cargo duraba cinco años, mismo que llegó a degenerarse hasta tenerse por injurioso.

### • EN MÉXICO.

Dentro de la época Prehispánica y según lo preceptúa el maestro Fernando Castellanos:

*“Muy pocos datos precisos se tienen sobre el Derecho Penal anterior a la llegada de los conquistadores, indudablemente los distintos reinos y señoríos pobladores de lo que ahora es nuestra patria, poseyeron reglamentaciones sobre la materia penal. Como no existía unidad política entre los diversos núcleos aborígenes, porque no había una sola nación, sino varias, resulta más correcto aludir únicamente al Derecho de tres de los pueblos principales encontrados por los europeos poco después del descubrimiento de América: el maya, el tarasco y el azteca.”*<sup>(9)</sup>

En tal virtud, se puede precisar que el sistema político de los Aztecas fue totalitario, en virtud de que el poder del Rey era absoluto en todos los campos, de la

---

<sup>(9)</sup> CASTELLANOS TENA, FERNANDO. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, 40ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 40.

misma manera que el de los señores de las provincias, sin embargo, este poder era delegado por el Monarca a funcionarios especiales.

Dentro de este contexto, según el Código Mendocino, los Tribunales se componían de tres figuras, que en orden descendiente, primero se encontraba el Rey y quien por su importancia se le denominaba Tlaquetacutli, que quiere decir Supremo Señor, era la máxima autoridad y fungía como Tribunal de última instancia.

Juez menor, después del Rey y jefe de la administración de justicia era el Cihuacoatl, funcionario que era auxiliado por cuatro nobles formando un Tribunal Colegiado de segunda instancia ante él se apelaban sentencias del Tribunal inferior llamado *Tlactecatli*, este tribunal juzgaba en primera instancia y sus sentencias solo podían ser apeladas si la causa era criminal.

*“El tlacatecatli que era el que conocía de las causas civiles y criminales, siendo sus resoluciones apelables ante el Cihuacoatl.”<sup>(10)</sup>*

*“El Cihuacoatl se auxiliaba de un funcionario denominado Hueytlatoani que vigilaba la recaudación de los tributos, también presidía el tribunal de apelación y era consejero del Monarca, a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar”.<sup>(11)</sup>*

---

<sup>(10)</sup> SANDOVAL, FRANCISCO DE JESÚS. *Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las funciones del Ministerio Público*, Revista Mexicana de Justicia, No. 8, Vol. II, Sep. Oct. México, 1980, p.114.

<sup>(11)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. op. cit. p. 94.

*“En cuanto al tribunal del Tlacatecatl se encontraba integrado por él y dos Ministros ayudantes, además se auxiliaba de otro funcionario llamado Teucutli que se encargaba de investigar hechos de asuntos de mayor relevancia, otro personaje auxiliar era el Topilli un alguacil menor que ejecutaba las aprehensiones.”*<sup>(12)</sup>

*“La comisión de delitos en el Derecho Azteca significaba una transgresión a la palabra del soberano que se consideraba la ley, por ser un representante de la divinidad, que gozaba además de libertad de decidir sobre la vida o la muerte de sus súbditos, tenía también facultad de acusar y perseguir a los delincuentes y que generalmente delegaba a los jueces, los cuales eran auxiliados por los alguaciles entre otros funcionarios a realizar las aprehensiones de los delincuentes.”*<sup>(13)</sup>

Derivado de lo anterior, tenemos que el procedimiento penal en el Derecho Azteca era de oficio, bastando un solo rumor público acerca de la comisión de un delito para que se iniciara la persecución del mismo, y la justicia se realizaba por haber desobedecido la voluntad del Soberano, los juicios eran breves y carentes de todo tecnicismo, la defensa estaba limitada, existía un árbitro judicial para la investigación de los delitos y la imposición de las penas.

Con lo que podemos concluir, que las funciones de investigación e instrucción de los delitos, estuvieron encomendadas a las personas que formaban parte de los Tribunales, según los hemos podido establecer.

## • Época Colonial.

Haciendo referencia a esta época, el maestro Colín Sánchez, nos dice:

---

<sup>(12)</sup> SANDOVAL, FRANCISCO DE JESÚS. op. cit, p. 114.

<sup>(13)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. op. cit. p. 95.

*"En el nuevo mundo, reinó la anarquía en cuanto a la persecución de los delitos, toda clase de autoridades cometían un sin número de abusos por no estar claramente delimitadas sus funciones, se invadían unas a otras respecto al ámbito de sus competencias, ya sea, imponiendo multas o privando de la libertad a las personas entre otras cosas, incluso las autoridades religiosas abusaban de sus investiduras para cometer todo tipo de atropellos."* <sup>(14)</sup>

De la cita en comento, se desprende que la persecución de los delitos no se encomendó a una institución o funcionario en particular ya que como se ha visto había variedad de autoridades que tuvieron atribuciones para ello.

Por lo que respecta al Ministerio Público, la Recopilación de Indias en Ley del 5 de Octubre de 1626 y 1632 ordenaba: *"Es nuestra merced y voluntad de que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México haya dos Fiscales que el más antiguo sirva a la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal."*

Con lo que, el Consejo de Castilla fue suprema autoridad judicial y administrativa en España, y dentro de este Consejo se creó un grupo especial que llegó a conocer de asuntos de las Indias y es en el año de 1519 que por Cédula Real se le da el nombre de Consejo de Indias, el cual logró conseguir su autonomía el 1º de agosto de 1529, desplazando a otros organismos similares en segunda instancia y con competencia en todo el territorio del Nuevo Mundo.

Más tarde, las Ordenanzas de Ovando de 1571, prevén como miembro del Consejo de Indias a un Solicitador Fiscal, las leyes de los Reinos de las Indias de

---

<sup>(14)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. op. cit. p. 96.

1680 disponían al respecto que un fiscal del Consejo estaría encargado de la defensa del Patrimonio Real, así como la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y Cédulas Reales, funcionario que estaba asignado en el ejercicio de sus funciones por el Solicitador Fiscal.

Por su parte, la Santa Inquisición, fue otra entidad que se encargó de realizar la función persecutoria y juzgadora, mismas que ejercitó por medio del Tribunal del Santo Oficio que inicialmente se estableció en España mediante Bula expedida por Sixto IV en Noviembre de 1478, en la Nueva España esta entidad se estableció el 4 de Noviembre de 1571 con miras a proteger la Fe Católica, dependiendo inicialmente de las autoridades eclesiásticas aunque tomo tal fuerza que se llegó a independizar de ellas llevando a ser inapelables sus resoluciones y convirtiéndose en un instrumento del Gobierno para mantener su dominio absolutista.

Finalmente, podemos establecer que España fue quien introdujo a nuestras tierras la figura del Fiscal conocido también como Promotor de la Justicia, el cual era designado por el Rey en las Cortes y Cancillerías, para que los delitos no quedaran impunes por defecto del acusador y para que se encargara además de promover las diligencias necesarias ante el Tribunal y es precisamente esta figura la que aparece como el antecedente más cercano de la época Colonial a la institución del Ministerio Público como la conocemos en la actualidad.

- **Época Independiente.**

Con el nacimiento del México Independiente, todavía la Constitución de Apatzingán hace mención de dos fiscales letrados coadyuvantes en la administración de la justicia, uno para el ramo civil y otro para el ramo criminal. A su vez, en la Constitución de 1824, se equiparó al Ministerio Fiscal, como miembro de la Suprema Corte de Justicia y en el artículo 140 se previó el establecimiento de los Fiscales en los Tribunales de Circuito.

La Constitución de 1836, sigue los mismos lineamientos que la de 1824, pero antes de la expedición de aquella hubo dos ordenamientos significativos. El primero fue el Decreto del 20 de mayo de 1826, en el que se habló ya con más profundidad del Ministerio Público. El segundo es la Ley del 22 de mayo de 1834, que ordenó incluir un Promotor Fiscal en los Juzgados de Distrito.

Más tarde, con la ley de Comonfort de 1855, se reguló la intervención de los promotores fiscales en el ámbito federal, colocándolos tanto en la Suprema Corte como en los Tribunales de Circuito y al año siguiente en los Juzgados de Distrito.

Por su parte, la Constitución de 1857, dispuso la integración de la Suprema Corte, aparte de los ministros, con un fiscal y un procurador general.

*"Cabe apuntar que entre esta Constitución y la actual, surgieron diversos ordenamientos secundarios dotados de gran importancia para la historia del Ministerio Público en México. Cítese en primer término a la Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal, del 15 de julio de 1869, que aportó al tema un principio de organización al crear tres promotores fiscales, sin unidad orgánica, que habrían de fungir*

*como parte acusadora independiente del agraviado. En el Código de 1880, que aquí adoptó, dice Piña y Palacios, los lineamientos franceses, el M.P. quedó exceptuado como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta. El M.P. fue miembro de la policía judicial, de la que el juez era el jefe. Así las cosas, el control de la investigación recae en este último, al paso que la misión de aquél era fundamentalmente requirente. El mismo sistema siguió, sobre el particular, el Código de 1894.*"<sup>(15)</sup>

Es hasta el 12 de Septiembre de 1903, que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales, en la que a grandes rasgos se estableció que la Institución sería encabezada por el Procurador de Justicia y actuaría como parte en aquéllos juicios de interés público, en asuntos de incapacitados y titular del ejercicio de la acción penal. Para el 16 de Diciembre de 1908 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Por su parte la Constitución de 1917 trajo consigo un cambio fresco y novedoso, el sistema de enjuiciamiento inquisitivo siguió llevándose a cabo y el Ministerio Público continuó como organismo auxiliar de los órganos jurisdiccionales, esta Constitución también unifica las funciones del Ministerio Público.

Don Venustiano señaló en la exposición de motivos presentada en la apertura del Congreso Constituyente el 1º de Diciembre de 1916 con relación al artículo 21 lo siguiente:

---

<sup>(15)</sup> GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. *Curso de Derecho Procesal Penal*. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 257.

*“El proyecto propone una innovación que de seguro revolucionará completamente al sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y defensas. Las leyes vigentes tanto en el Orden Federal como en el Común han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esa adopción ha sido puramente nominal porque la función asignada a los representantes de aquél tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia, los jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta nuestros días iguales a lo jueces coloniales, ellos son los encargados de averiguar los delitos, buscar pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda desvirtúa las funciones de la Judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que ansiosos de renombre veían con positiva función que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en contra de la tranquilidad y el honor de las familias no respetando sus inquisiciones ni las barreras mínimas que establecía la ley. La nueva organización del Ministerio Público evitará ese sistema procesal tan vicioso restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y la aprehensión de los delincuentes. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone la libertad individual quedará asegurada. Porque según el artículo 16 “nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá ser expedida sino en los términos y requisitos que la misma ley exige.”<sup>(16)</sup>*

Se le da al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos, la búsqueda de elementos de convicción quedando el artículo 21 Constitucional de la siguiente forma: *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 de aquél. Compete a la*

---

<sup>(16)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL, op. cit. Pp. 75 y 76.

*autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.*

Si bien es cierto que al quitar a los particulares y a los jueces el derecho de ejercitar la acción penal fue una loable intención de evitar injusticias, deficiencias y evitar que los delitos quedaran impunes, también lo es que la Institución a la cual se le otorgó el monopolio del ejercicio de la acción penal se ha convertido en órgano que ocupa un gran número de funciones incluso algunas consideradas incompatibles y que ejercita de forma insuficiente y arbitraria, según lo veremos durante el desarrollo del presente trabajo de investigación.

## **1.1 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.**

Una vez que hemos delimitado, aunque de manera breve, los aspectos históricos de la Institución del Ministerio Público, corresponde ahora precisar el significado que tanto la teoría, así como la doctrina jurídica le reconocen, a efecto de que de su debida interpretación, contemos con los elementos necesarios para comprender su real naturaleza jurídica.

En este sentido, para el maestro Niceto Alcalá, haciendo referencia a su aspecto etimológico, precisa que el :Ministerio Público se puede conceptualizar de la siguiente manera:

*"(puesto que el calificativo de Público no merece explicación especial), Ministerio ilustra un poco, acerca de la función que a éste corresponde: como Ministro y Administración, Ministerio deriva de las expresiones Manus Legis, Manus Pública, en las que el vocablo Manus sirve para indicar la fuerza ejecutiva, en cuanto al Fiscal, sólo se refiere a los intereses patrimoniales del Estado; y opina que sería una denominación más adecuada la de Promotor de Justicia, en lugar de la de Ministerio Público".* (17)

Por su parte, el maestro José Franco Villa considera que:

*"El Ministerio viene del latín Ministerium que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado; Público deriva del latín Públicos, Populus: Pueblo."* (18)

Según las doctas palabras del maestro Héctor Fix Zamudio:

*"Hay una anarquía en cuanto a la denominación de la Institución y que esto tiene su explicación a la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples y muy variadas y en ocasiones contradictorias funciones que se le atribuyen."* (19)

El propio maestro establece:

*"Que la denominación más aceptada es la de Ministerio Público la cual es de origen francés, menciona que otra denominación muy divulgada en Latinoamérica es la de Fiscal o Promotor Fiscal y más comúnmente la de Ministerio Fiscal, utilizada aún en la legislación española; también se conoce en América Latina la de Procurador General para designar al Jefe del Ministerio Público, misma que genera confusión con ciertos defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial como por ejemplo el Procurador del Trabajo, entre otros."* (20)

(17) ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. *Derecho Procesal Penal Mexicano*, tomo I, 1ª edición, Editorial Guillermo Karl LTD, Buenos Aires, Argentina, 1945, p. 379.

(18) FRANCO VILLA, JOSÉ. *El Ministerio Público Federal*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 3.

(19) FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. *La Función Constitucional del Ministerio Público*, Revista Anuario Jurídico, No. 7, UNAM, México, 1968, p. 147.

(20) Idem.

Asimismo, considera que no siendo posible dar una definición de Ministerio Público lo describe como:

*"El organismo de Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales especialmente en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como Consejero Jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales de Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad."* (21)

Para el maestro Colín Sánchez, el Ministerio Público es:

*"Una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social y en el ejercicio de la acción penal y la tutela en todos aquéllos casos que le asignan las leyes. Señala que el Ministerio Público es una institución que tiene como finalidad fundamental proteger en forma definitiva a través de su actuación los valores jurídicos, no circunscribiéndose en ningún momento a los valores individuales sino también colectivos."* (22)

El maestro Rafael De Pina, considera que el Ministerio Público es el:

*"Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos personificado 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 desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado."*

---

(21) *Ibidem*, p. 153.

(22) COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. *Función social del Ministerio Público en México*, Editorial Jus, México, 1952, p. 15.

*En realidad, la única función de la que no se le podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción penal.*

*“El ministerio Público es una organización judicial pero no jurisdiccional.”<sup>(23)</sup>*

Por último, el maestro Jorge Garduño Garmendia, expresa que:

*“El Ministerio Público es el órgano al cual el Estado ha facultado para que a nombre de éste realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las Leyes, en todos los casos que la misma le asignen.”<sup>(24)</sup>*

Dentro de este contexto, podemos inferir que la Institución del Ministerio Público, en sus orígenes se constituye para representar los intereses legítimos que el Estado de Derecho y la ley fundamental le reconocen a los miembros de la sociedad, sin embargo, en virtud de sus facultades, se convierte en una Institución con exceso de atribuciones. Con lo que se manifiesta de alguna manera el menoscabo de sus funciones y fines específicos, que desde nuestro punto de vista son: *el ser representante del interés social y el orden público, la institución que tiene a su cargo velar por la legalidad, ejercitar la acción penal, exigir la reparación del daño, mantener el orden jurídico establecido y proteger los legítimos intereses colectivos e individuales contra toda actividad delictiva que provenga de autoridades o particulares.*

---

<sup>(23)</sup> DE PINA, RAFAEL Y DE PINA VARA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 372.

<sup>(24)</sup> GARDUÑO GARMENDIA, JOSÉ. *El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos*, Editorial Limusa, México, 1988, p. 23.

## **1.2 CONCEPTO DE ACCIÓN PENAL.**

En materia de Derecho Penal, la titularidad del ejercicio de la acción penal, es la facultad que ejercita el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional competente para que se inicie el proceso penal a partir de la consignación o auto de radicación y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpaado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda.

En este sentido, la doctrina ha establecido que la acción procesal es única, toda vez que la misma, se encuentra consagrada por el artículo 17 de nuestra Constitución Política para todas las ramas de enjuiciamiento, por lo que, cuando se habla de acción penal en realidad se pretende significar que dicha acción tiene como contenido pretensiones de carácter punitivo.

Bajo estas premisas, podemos establecer que el concepto acción penal, es uno de los más discutidos en materia procesal, y aunque no existe acuerdo unánime entre los autores para precisarlo, las principales corrientes doctrinarias lo consideran como un derecho, como un medio o como un poder jurídico, según lo veremos a continuación.

Para el maestro Fidel Carmona:

*"Conforme a los datos del Derecho Comparado, la titularidad en el ejercicio del derecho de acción penal incumbe y ha pertenecido al Ministerio Público; a otros órganos del Estado, al particular ofendido o dañado por el delito (se trate de acción particular o*

de acción .privada), o a los sindicatos (acción profesional francesa). Esta diversa atribución de la titularidad, permite hablar de acción pública y acción privada en el proceso penal, por más que frecuentemente se sostenga que la acción penal, (y la acción en general) es, en todo caso, pública. “ (25)

Ahora bien, precisa el propio maestro, refiriéndose a cada una de éstas:

*‘Tratándose del órgano encargado del ejercicio de la acción penal es principio aceptado casi unánimemente el del monopolio por parte del Estado, consecuencia del sistema de acusación estatal que actualmente domina en la mayoría de las legislaciones del mundo. Generalmente las diversas legislaciones han creado ex profeso un órgano unitario que es el encargado del ejercicio de la acción penal, denominado Ministerio Público, Ministerio Fiscal o simplemente Fiscal, aunque en países como Francia y Alemania dicho ejercicio compete a una pluralidad de órganos, aún cuando aceptando el principio del monopolio estatal.*

*Al monopolio de la acción penal por el Estado, se opone el monopolio de la acción penal por los ciudadanos, como en la antigüedad sucedió en Roma y actualmente en Inglaterra aunque suavizada con la presencia del Director of Public Prosecutions y el Attorney General, y el District Attorney, del Derecho norteamericano”.*(26)

Derivado de lo anterior, nosotros particularmente, consideramos que la acción penal realizada a través del Ministerio Público, es un sistema que se caracteriza por el monopolio que el Estado reserva para el representante social en el ejercicio de la acción penal, en virtud de ser de orden público la seguridad social, así como la procuración de justicia.

(25) CARMONA ARREGA, FIDEL, *La acción Penal y su ejercicio*, Revista Mexicana de Justicia, No. 4. Vol. VIII, Octubre-Diciembre 1990, p. 33.

(26) *Ibidem*, p. 34.

Su implantación en Estados de Derecho como el nuestro, se justifica pensando que con ello se evita el que los delitos queden sin persecución, así como la impunidad de los delincuentes, ya que con su establecimiento, se reduce al mínimo la posibilidad de que halla alguna confabulación entre el acusado y el ofendido del delito. Con este sistema, también se trata de impedir que el ejercicio de la acción penal sea utilizado en un momento dado como instrumento de extorsión y chantaje en contra del probable responsable, así como el de personas inocentes. Además de que con la institución del Ministerio Público, se pretende dar certeza jurídica sobre la acusación, pues tratándose de un órgano técnico en la ciencia jurídico penal es lógico suponer que la acusación que se haga será la justa y legal, no obstante tengamos ciertas dudas al respecto, a más de tratarse de una institución de buena fe.

Asimismo, dentro de este sistema se impide al ofendido que promueva directamente su derecho de acción, el cual corresponde al Ministerio Público, quien actúa, por así decirlo, como intermediario entre la víctima del delito y el órgano jurisdiccional.

Ahora bien, por lo que respecta a la acción privada, podemos precisar que este sistema opera principalmente en Inglaterra, sobre la base de que siendo el particular el titular del derecho subjetivo de la acción, el Estado no tiene porqué restringirle su ejercicio, pues la concepción del derecho inglés, recogida por el legislador y aplicada en lo positivo consiste en que si se restringe el ejercicio de la acción penal al particular ofendido, equivaldría a quitarle su libertad.

Por lo tanto, en este sistema la acusación y el ejercicio de la acción, corresponde al particular ofendido en forma directa ante los tribunales, sin intermediarios y sin hacer distinción de que los delitos se persigan a instancia de parte, por querrela o de oficio, sino que, englobados en una concepción, normalmente unitaria, la pretensión punitiva y el ejercicio de la acción penal se efectúa con independencia casi absoluta de la naturaleza del delito. No obstante esto, consideramos que en nuestro estado de derecho, este sistema tiene sus desventajas, ya que al permitir que el ofendido sea quien ejercite la acción penal, expondría a que muchos delitos se quedarán sin persecución y los delincuentes impunes por la pasividad del particular ofendido, o el temor a represalias; además de que con este sistema se vería en peligro la función pública de castigar el delito para convertirse en una privatización del proceso penal por el hecho de poderse llegar a tener alguna transacción o arreglo económico entre el acusado y el ofendido; además, debe estimarse el inconveniente de esta situación, a que en manos de personas deshonestas se convertiría en un instrumento de coacción que lejos de pretender justamente el castigo del ofensor, hacen del delito un motivo de extorsión en contra del inculpado.

Así entonces, según la interpretación efectuada tanto por el legislador como por la jurisprudencia en relación con el artículo 21 de nuestra Constitución Política, el ejercicio de la acción penal corresponde de manera exclusiva al Ministerio Público, tanto en la esfera federal (regulado también por el artículo 102 de la propia constitución), como en las entidades federativas, pues debe tomarse en cuenta que

el ofendido no es parte en el proceso penal mexicano, de acuerdo con lo establecido por los artículos 9º fracción X, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal vigente, y 141 fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, ya que sólo interviene en dicho proceso en los aspectos relativos a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del delito.

Con lo que el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, se efectúa a través de la instancia calificada como “consignación”, en la que el propio Ministerio Público solicita del juez respectivo la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas, pero al mismo tiempo debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculcados, atento a lo que disponen los artículos 6º, 7º, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal vigente, y 136 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, que a continuación se transcriben:

*“Artículo 6º.- El Ministerio Público pedirá al juez la aplicación de la sanción correspondiente al caso concreto de que se trate o la libertad del procesado, sea porque el delito no haya existido, sea porque, existiendo, no sea imputable al procesado, o porque existan en favor de éste alguna de las circunstancias excluyentes de responsabilidad a que se refiere el Capítulo IV, Título I, Libro Primero del Código Penal, o en los casos de amnistía, prescripción y perdón o consentimiento del ofendido.*

*Artículo 7º.- En el primer caso del artículo anterior, el Ministerio Público presentará sus conclusiones en las que, después de hacer resumen de los hechos que*

*aparezcan comprobados en el proceso, fijará con precisión las disposiciones penales que, a su juicio, sean aplicables.”*

*“Artículo 136.- En ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:*

- I. Promover la incoación del proceso penal;*
- II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;*
- III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;*
- IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;*
- V. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y*
- VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.”*

Por último, debemos puntualizar que para que se perfeccione la titularidad del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal en algunos supuestos, deben existir igualmente algunos requisitos básicos de procedibilidad, sin los cuáles y aún estando reunidos los presupuestos generales, no se puede ejercitar la acción penal, según lo veremos en los subsecuentes apartados.

### **1.2.1 El Ejercicio de la Acción Penal.**

Dentro del ámbito estricto de la función acusatoria que le compete al Ministerio Público, y según lo hemos podido establecer por disposición expresa del artículo 21 de nuestra Constitución Política, la autoridad ministerial, es la única encargada de ejercitar la acción penal. A tal efecto, es menester precisar que dicha

facultad no se puede materializar sin que se hallan cubierto en forma previa todos y cada uno de los requisitos de procedibilidad reconocidos dentro de nuestro sistema jurídico penal.

En tal virtud, para que en la vida práctica se pueda ejercitar debidamente la acción penal, es requisito *sine qua non* que exista una denuncia, acusación o querrela, derivada de la cual la autoridad ministerial, de inicio a la investigación o averiguación previa, a efecto de comprobar la presunta responsabilidad del o los inculpados, así como el cuerpo del delito.

Al decir del maestro Angel Martínez Pineda:

*“En el procedimiento penal mexicano, las condiciones mínimas o presupuestos necesarios, o exigencias, o formalidades, se encuentran subsumidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes:*

- a) *La existencia de un hecho determinado.*
- b) *Que este hecho esté tipificado como delito.*
- c) *La pena con que la Ley castigue ese hecho determinado como delito.*
- d) *Denuncia, acusación o querrela.*
- e) *Que el hecho se impute a una persona física.*
- f) *Que la denuncia, acusación o querrela estén apoyados por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado”.*<sup>(27)</sup>

Como se desprende de la cita en comentario, una vez que existen los requisitos de procedibilidad y el Ministerio Público ha realizado e integrado su averiguación

---

<sup>(27)</sup> MARTÍNEZ PINEDA, ANGEL. *Estructura y Valoración de la Acción Penal*. 1ª edición, Editorial Azteca, México, 1968, p. 5758.

previa, podrá ejercer acción penal en contra del inculpado, tal y como lo establecen los artículos 2º fracción I, y 3º, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y que a continuación se transcriben:

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

I. *Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;*

**Artículo 3.-** *Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:*

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

- VII. *Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- VIII. *Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IX. *Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela;*
- X. *Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:*
- a) *Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;*
  - b) *Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;*
  - c) *La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;*
  - d) *De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;*
  - e) *Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y*
  - f) *En los demás casos que determinen las normas aplicables.*

*Para los efectos de esta fracción, el Procurador o los subprocuradores que autorice el Reglamento de esta Ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;*

- XI. *Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;*
- XII. *Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y*
- XIII. *Las demás que establezcan las normas aplicables."*

En tal virtud, podemos inferir que el ejercicio de la acción penal dimana de la facultad otorgada por nuestro máximo ordenamiento jurídico y sus leyes

reglamentarias, a la Institución del Ministerio Público, legitimándolo para su debido ejercicio.

Dentro de este orden de ideas, podemos precisar que una vez reunidos los extremos de procedibilidad jurídica para el debido ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, éste asume la postura de la parte ofendida (demandante). Con lo que al ser ejercida acción penal por parte del Ministerio Público, el órgano jurisdiccional tiene que resolver sobre ésta, para lo cual dictará el auto de radicación, que en palabras del maestro Jorge Alberto Silva Silva contiene las siguientes características:

- a) *"Previene la competencia a favor del Juzgado ante el cual es promovida la acción procesal con base en el criterio competencial de la prevención. Así, el órgano judicial ante el que se promueve será el competente. Con fundamento en este criterio de prevención, las partes quedarán vinculadas a ese órgano específico.*
- b) *Da inicio a la actividad judicial, pues se trata del primer acto del tribunal tendiente a la resolución del litigio que se le plantea. Ante la posibilidad de hecho de que el tribunal no resuelva sobre la radicación.*
- c) *Implica el reconocimiento de la calidad de parte al Ministerio Público.*
- d) *Impide la prosecución de un proceso por la llamada actio calumniae, hasta que el proceso concluya".* (28)

De la cita en comentario se desprende que se reconoce ya la calidad de parte al Ministerio Público. Con lo que, posteriormente tendrá lugar la declaración preparatoria en la que podrá intervenir el Ministerio Público, en los términos que hemos expuesto.

---

(28) SILVA SILVA, JORGE ALBERTO. *Derecho Procesal Penal*. Editorial Harla, México, 1990, Pp. 245 y 246.

Al respecto, de la declaración preparatoria, el maestro Colín Sánchez nos dice:

*"La declaración del probable responsable del delito, es el atestado o manifestación que éste lleva a cabo, relacionada con los hechos delictuosos, ante la autoridad investigadora o frente al órgano de la jurisdicción."* (29)

Cabe señalar que la declaración puede o no darse, toda vez que habiéndosele hecho saber al acusado el nombre de su acusador y de los testigos que declaran en su contra se le cuestionará si es su voluntad declarar, pudiendo no declarar, pero si decide hacerlo, esta declaración podrá darse en forma espontánea por el procesado, o bien mediante las preguntas que formule el Ministerio Público y la defensa, y hecho lo anterior, el juzgador deberá dictar el auto de formal prisión, el cual es definido por el maestro Jorge Alberto Silva Silva, en los siguientes términos:

*"Es la resolución judicial mediante la cual, para meros efectos procesales (iniciar o perseguir un proceso precisa ciertos hechos (causa petendi) que reconozca estar calificados de delictuosidad y que se le imputan al sujeto pasivo del proceso.*

*Decimos que se "inicie" un proceso, para referirnos al que ya hemos denominado procesamiento provisional, y aludimos a la "prosecución" de un proceso para referirnos al procesamiento definitivo.*

*La resolución a que nos estamos refiriendo en este capítulo no hace declaración de responsabilidad, sino sólo declara y ordena que una persona debe quedar sujeta a proceso."* (30)

De la cita en comentario se desprende que, es evidente que en el auto de formal prisión, no interviene el Ministerio Público, sin embargo, lo referimos a efecto de llevar a un nombre la secuela procesal.

(29) COLÍN SÁNCHEZ GUILLERMO, op. cit. p. 305.

(30) SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, op. cit. p. 316.

Diversa fase del proceso lo es la etapa probatoria en donde corresponde al Ministerio Público el probar la responsabilidad del procesado, para lo cual podrá ofrecer como medios de prueba los señalados en el artículo 135 del Código de Procedimientos Penales, que dispone:

**“Artículo 135.-** *La ley reconoce como medios de prueba:*

- I. *La confesión;*
- II. *Los documentos públicos y los privados;*
- III. *Los dictámenes de peritos;*
- IV. *La inspección ministerial y la judicial;*
- V. *Las declaraciones de testigos, y*
- VI. *Las presunciones.*

*Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, a juicio del Ministerio Público, juez o tribunal. Cuando el Ministerio Público o la autoridad judicial lo estimen necesario podrán, por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad.”*

Así entonces, corresponderá al Ministerio Público, el ofrecer oportunamente los medios de prueba, y no solo eso también podrá hacer las observaciones pertinentes respecto de los dictámenes periciales de la inspección judicial, y realizar las repreguntas a los testigos, concluido el desahogo de pruebas se procederá a cerrar la instrucción para que el Ministerio Público y la defensa en el plazo de cinco días formule sus conclusiones lo cual deberá hacerse en términos del artículo 316 y 317 del Código de Procedimientos Penales, que preceptúan:

**“Artículo 316.-** *El Ministerio Público, al formular sus conclusiones, hará una exposición sucinta y metódica de los hechos conducentes, propondrá las cuestiones de*

*derecho que de ellos surjan, citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará su pedimento en proposiciones concretas.*

**Artículo 317.-** *En las conclusiones, que deberán presentarse por escrito, se fijarán en proposiciones concretas los hechos punibles que se atribuyan al acusado, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, con cita de las leyes y de la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos de prueba relativos a la comprobación del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad penal."*

Por lo que, después de haberse expuesto los alegatos, tendrá verificativo la audiencia de vista en la que las partes deberán estar presentes y el juzgador declarará visto el proceso, pasando el expediente a sentencia, la cual deberá pronunciarse dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia.

### **1.2.2 Principios y Características de la Acción Penal.**

Directamente relacionados con la titularidad del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal y sus características especiales anteriormente estudiadas. Tenemos a los principios rectores que estudiaremos a continuación, mismos que invariablemente la representación social tendrá que llevar acabo para que su ejercicio como órgano público, esté dentro de los parámetros legales que tanto la doctrina como el sistema jurídico le imponen.

- **Pública.**

La acción penal es pública, porque persigue la aplicación del derecho penal que tiene carácter público y porque trata de hacer valer el derecho público del Estado al

*Ius Punendi* o derecho de castigar. En tal virtud, el Estado ha creado un órgano permanente y público que lo es el Ministerio Público, al cual se le ha encargado de llevar la acusación en el proceso penal delegándosele el ejercicio de la acción penal.

También es pública, porque tiende a satisfacer un interés público o colectivo, porque pertenece a la sociedad a la cual defiende y protege, porque son públicos su objeto y fin, asimismo es público el derecho que la rige y porque público es también el órgano que la ejercita.

A este respecto, en opinión del maestro Manuel Rivera Silva:

*“Esta característica se ve lesionada en nuestro sistema jurídico, al involucrarse en el ejercicio de la acción penal la reparación del daño, toda vez que es una figura que pertenece a los intereses privados.”<sup>(31)</sup>*

También se afirma que dicha característica se ve afectada con la figura de la “querrela” en los delitos que solo pueden ser perseguidos a instancia de parte ofendida, pero nos unimos al criterio de el maestro Juventino V. Castro, en el sentido de que la querrela sólo es un requisito de procedibilidad en la persecución de un delito, que no modifica el carácter de pública de la acción penal, ya que:

*“El titular del derecho de castigar sigue siendo el Estado, y el ejercicio de la acción en todo momento va a verificarse por el Ministerio Público. El ofendido por el delito tan solo da su consentimiento para que se promueva la acción penal.”<sup>(32)</sup>*

---

<sup>(31)</sup> RIVERA SILVA, MANUEL, op. cit. p. 50.

<sup>(32)</sup> CASTRO V. JUVENTINO, op. cit. p. 87.

- **Indivisibilidad.**

En tanto que el ejercicio de la acción penal y sus efectos jurídicos abarcan a todos y cada uno de los sujetos involucrados en la comisión de un delito. Se ha establecido que esta característica se debe al principio de utilidad práctica y social que representa la obligación de perseguir a todos los partícipes de un hecho delictuoso.

Así, es indivisible la acción penal, en virtud de que recae sobre todos los participantes de un delito; la misma se ejercita contra todos los responsables de un hecho delictivo y no solo contra algunos de ellos. (En la doctrina se solía señalar como ejemplo de lo anterior cuando se presentaba querrela por el delito de adulterio si el ofendido presentaba querrela solamente contra uno solo de los adúlteros, se procedía contra ambos y contra los que aparecían como partícipes). A este respecto, debemos puntualizar que actualmente el delito al que hemos hecho mención se encuentra derogado, pudiendo quedar como ejemplo también, cuando se presenta querrela por cuanto hace a la delincuencia organizada.

- **Oficiosidad.**

Mediante este principio, se encomienda a un órgano del Estado el ejercicio de la acción penal por propia determinación, cuando se trate de delitos que se persigan de oficio, y a instancia de la parte ofendida cuando se trate de delitos de querrela, según hemos visto.

Así entonces, para el maestro Juventino V. Castro, este principio consiste en que:

*“El ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamado Ministerio Público, distinto del jurisdiccional, y no a cualquier ciudadano ni a la parte lesionada. También es llamado principio de la autoritariedad ya que el procedimiento penal debe promoverse por obra de una autoridad pública, como lo es el Ministerio Público.”* <sup>(33)</sup>

Se ha dicho que este principio, se deroga aparentemente por la figura de la querrela, pero como ya se había establecido, ésta sólo es una condición de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Tal y como lo establece Siracusa al decir de la querrela, *“constituye un derecho sobre el ejercicio de la acción penal, pero no un derecho al ejercicio de la acción.”* <sup>(34)</sup>

### • Legalidad.

A efecto de poder delimitar adecuadamente, este principio, consideramos adecuado la transcripción, de la siguiente cita:

*“Es aquél que afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal cuando se han llenado los extremos del derecho material y procesal, ya que el proceso no es la consecuencia de un acto discrecional del Ministerio Público.”* <sup>(35)</sup>

---

<sup>(33)</sup> CASTRO V. JUVENTINO, op. cit. p. 89.

<sup>(34)</sup> *Ibíd.*, p. 90.

<sup>(35)</sup> *Ibíd.*, p. 93.

En tal virtud, es importante que la acción penal se base en el principio de legalidad, pues ésta debe ejercitarse siempre que se den los presupuestos necesarios fijados por la ley, sin tomar en cuenta la utilidad o perjuicio que pueda ocasionarse con su ejercicio. En este sentido, el Ministerio Público tiene el deber y obligación de ejercitar la acción penal, cuando se encuentren reunidos y comprobados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad que exige el artículo 16 Constitucional, sin considerar que su ejercicio pueda afectar intereses de índole particular, político o económico.

Dentro de este orden de ideas, consideramos también, que el principio de legalidad abarca la función investigadora del Ministerio Público. Es decir, que no sólo impone la obligación y deber de ejercitar la acción penal una vez comprobados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, sino que dicha Institución, dentro de la investigación de un hecho aparentemente delictivo, deberá agotar todas y cada una las diligencias pertinentes para su esclarecimiento y desahogar todas las pruebas conducentes para la debida integración de la averiguación previa, de acuerdo a las facultades que le concede las leyes adjetivas de la materia.

Lo anterior lo apuntamos, porque si es criticable que no se ejercite acción penal, aunque se encuentren reunidos los requisitos del artículo 16 Constitucional, también es deplorable que el Ministerio Público, deje de realizar su función investigadora con el ánimo de no comprobar el delito, atendiendo a intereses

particulares, políticos, etc. En consecuencia, el principio de legalidad debe prevalecer en todas las actuaciones del Ministerio Público, lo que contribuirá, sin duda, a mejorar la imagen de la justicia penal en nuestro país.

- **Irrevocabilidad.**

El principio de irrevocabilidad o irrevocabilidad de la acción penal consiste en que una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción penal ante el órgano jurisdiccional, no puede desistirse de la misma, puesto que tiene la obligación dicha institución de continuarla hasta que haya una decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso. Pudiendo formular conclusiones absolutorias, para el caso de que fuere procedente en estricto apego a derecho.

### **1.2.3 Límites al Ejercicio de la Acción Penal.**

A este respecto, podemos manifestar que los límites reconocidos por nuestro sistema jurídico, al ejercicio o inejercicio de la acción penal, por parte de el Ministerio Público, sin duda alguna se encuentran contemplados dentro de nuestro máximo ordenamiento jurídico, así como en la Ley de Amparo vigente.

Cabe aclarar, que estos límites contenidos en las leyes anteriormente señaladas, no son los únicos, toda vez que dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia para el Distrito Federal y su Reglamento, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras, también se encuentran

preceptuados y contenidos diversos límites y procedimientos en contra de aquéllos agentes del Ministerio Público, que transgredan los lineamientos legales y procedimentales de sus funciones.

En mérito de lo anterior, y a efecto de no ser repetitivos en el desarrollo del presente trabajo de investigación, toda vez que los mismos serán estudiados en los subsecuentes apartados, consideramos adecuado no agotar en el presente título su estudio.

### **1.3 CONCEPTO DE DELITO.**

Según lo preceptúa nuestro Código Penal para el Distrito Federal vigente, en su artículo 7º, el delito se puede definir *como todo acto u omisión que sancionan las leyes penales.*

Por su parte, el maestro Fernando Castellanos, preceptúa que *“la concepción del delito por cuanto a su derivación del latín delinquere, que significa abandonar apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley.”* <sup>(36)</sup>

En el mismo sentido, el propio maestro manifiesta que para algunos autores *“la verdadera noción formal del delito la suministra la ley positiva mediante la amenaza de una pena, en virtud de la ejecución u omisión de ciertos actos.”* <sup>(37)</sup>

---

<sup>(36)</sup> CASTELLANOS TENA, FERNANDO, op. cit. p. 125.

<sup>(37)</sup> Idem.

Derivado de las citas en comentario, nosotros por nuestra parte podemos manifestar y definir al delito, como toda conducta humana antijurídica que se manifiesta ya por acción ya por omisión, y que se encuentra debidamente sancionada dentro de la Ley Penal positiva.

#### **I.4 CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.**

Para finalizar el estudio del presente capítulo, y como lo comentamos al inicio del mismo, delimitar perfectamente nuestro ámbito de estudio, consideramos apropiado definir lo que nuestra doctrina jurídica reconoce por Averiguación Previa.

Así entonces, tenemos que nuestro Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que por Averiguación se debe entender:

*“La acción y efecto de averiguar (del latín ad, a, y verificare: de verum, verdadero y facere, hacer). Indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.”<sup>(38)</sup>*

Por su parte, el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales, al establecer los distintos periodos del procedimiento penal, señala en su fracción I, el de la averiguación previa, que comprende las diligencias necesarias para que el Ministerio Público pueda determinarse en orden al ejercicio de la acción penal.

---

<sup>(38)</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 299.

En tal virtud, la etapa de averiguación previa también suele recibir la denominación de preliminar, en donde las actuaciones ministeriales son realizadas, en la sede administrativa, por el Ministerio Público, según lo hemos logrado establecer.

Ahora bien, como ya lo hemos manifestado la fase de averiguación previa, comprende desde la denuncia o querrela (que pone en marcha la investigación) hasta el ejercicio de la acción penal, misma que se verifica con la consignación, o en su caso el acuerdo de archivo, que debe de contener las conclusiones que tomó la representación social para tal efecto, o la determinación de reserva la que solamente suspende la averiguación.

Por lo tanto, la averiguación previa, tiene por objeto que el Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, por lo que se trata de una preparación para el ejercicio de la acción penal. Luego entonces, la misma comporta, por consiguiente, todas las actuaciones necesarias para el descubrimiento de la verdad material, de la verdad histórica.

Dentro de este contexto, consideramos necesario para efectos de nuestro trabajo de investigación, reiterar que la Averiguación Previa, es la etapa inicial del procedimiento penal, a la que la doctrina también suele llamar preprocesal, que se inicia cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, previa denuncia o querrela.

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL**

Para efectos de nuestro trabajo de investigación, y siguiendo la lógica y temática que hemos planteado durante el desarrollo del mismo, el análisis del marco jurídico de la Institución del Ministerio Público, lo iniciaremos haciendo una breve retrospectiva de los antecedentes históricos que influyen de manera directa en la conformación y actual redacción de nuestro artículo 21 constitucional, con la intención de dejar claramente establecido cuales fueron los orígenes y la evolución que siguió la regulación normativa de la Institución del Ministerio Público, a efecto de poder realizar un análisis concreto a los párrafos primero y cuarto del artículo en cita que sirven como base del marco jurídico y normativo de la institución ministerial.

Así entonces, en el estudio específico del artículo en cita, es menester ubicar cronológicamente los principales antecedentes que le han dado origen.

En tal virtud, por lo que hace al primer antecedente, lo encontramos en los artículos 172, fracción XI, 242 y 243 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 9 de marzo de 1812 <sup>(39)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus Constituciones*. Tomo IV, H. Congreso de la Unión, 4ª edición, LV Legislatura, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994, p. 280.

Por lo que hace al artículo 172, éste establecía las restricciones de la autoridad del Rey, la fracción XI del artículo que se comenta, ordenaba que el Rey no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. De tal suerte, que siendo el caso de que contraviniendo esta disposición, el Secretario del Despacho firmara la orden, y el juez la ejecutara se consideraban como responsables a la Nación y eran castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Por lo que, sólo en el caso de que el bien común y seguridad del estado exigieran el arresto de alguna persona, el Rey podría expedir órdenes al efecto, pero con la condición de que dentro de 48 horas debería hacer la entrega a disposición del Tribunal o Juez competente.

El artículo 242, regulaba la exclusividad de los tribunales para la aplicación de las leyes en las causas civiles y criminales. Asimismo, el artículo 243 prohibía a las Cortes y al Rey ejercer las funciones judiciales, abocar causas pendientes y abrir juicios fenecidos.

Dentro de este contexto y como segundo antecedente, encontramos los artículos 48 al 50 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.<sup>(40)</sup>

En donde el artículo 48, prescribía que hacer lo que prohíben o no hacer lo que ordenaran las leyes era un delito. Establecía que el jefe político cuyo principal

---

<sup>(40)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 280.

objeto era sostener el orden social y la tranquilidad pública, tenía la facultad para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Además, el artículo 49 lo facultaba para imponer correcciones en todos los delitos que no indujeran pena infamante o aflictiva corporal, en Cuyos casos tenía que entregar los reos al tribunal que designara la ley.

A este respecto, es menester precisar que dado el caso de contravención a la ley, las penas correccionales se reducían a multas, arrestos y confiscación de efectos. Así, dichas multas no debían ser mayores a cien pesos ni los arrestos mayores a un mes, según lo estipulaba el artículo 50.

La Base Séptima del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, en la parte conducente establecía que los individuos de la nación mexicana no debían ser juzgados por ninguna comisión, Sino por los jueces que hubiera designado la ley.<sup>(41)</sup>

Más tarde, el artículo 112 fracción II, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de Octubre de 1824, restringía al Presidente privar de la libertad o imponer pena alguna a cualquier individuo, pero cuando lo exigiera el bien y seguridad de la Federación, tenía la facultad de arrestar a un individuo con la condición de que en el

---

<sup>(41)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 281.

término de 48 horas tenía que ponerlo a disposición del tribunal o juez competente.<sup>(42)</sup>

El quinto antecedente del artículo 21 Constitucional, lo encontramos en los artículos 45, fracción II, y 118 fracción II, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836.

En tal virtud, el artículo en cita, prohibía al Congreso General proscribir a mexicano alguno e imponer pena de ninguna especie directa o indirectamente, ya que a la ley le correspondía designar con generalidad las penas para los delitos. En tanto que el artículo 118, fracción II de la Cuarta Ley referida, establecía que el Presidente de la República, no podía privar a nadie de su libertad ni imponer por sí pena alguna, salvo cuando lo exigiera el bien o la seguridad pública, pues entonces podía arrestar a los que fueran sospechosos, para ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a más tardar a los tres días.

Otro antecedente, lo encontramos en el artículo 9º fracción XIV y 64 fracción II, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 del 30 de junio de 1840. El primer numeral, consagraba como derechos de los mexicanos, el no poder ser procesado civil, ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciados por comisión, ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgara. La fracción II del

---

<sup>(42)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 281.

artículo 64 ya mencionado, estaba redactado en las mismas condiciones que el artículo 45, fracción II de la Tercera Ley Constitucional de 1836 anteriormente expuesta.

El séptimo antecedente, se encuentra en el artículo 7º fracción IX, y 81 fracción II del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842.

Así, la fracción IX del artículo 7º, estipulaba que las autoridades políticas podían mandar aprehender a los sospechosos y detenerlos por 24 horas, pero al fin de dicho término debían ponerlos a disposición de su propio Juez con los datos para su detención. En cuanto a la imposición de penas, no podían decretar otras que las pecuniarias o de reclusión, que en su caso establecieran las leyes.

Uno más de los antecedentes del artículo 21 Constitucional en cita, lo encontramos en los artículos 58 y 117 fracción XXIX del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856.

Así entonces, el primer numeral regulaba la imposición de las penas a cargo de la autoridad judicial competente y para la autoridad política, sólo los castigos por faltas con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que fuera facultada expresamente por la Ley. Por su parte, el segundo numeral, regulaba las atribuciones de los gobernadores en la aplicación de penas

correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bando de buen gobierno.<sup>(43)</sup>

Finalmente, el artículo 21. de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, estableció que:

*“La aplicación de las penas, es exclusiva de la autoridad judicial. La policía o autoridad administrativa sólo podrá imponer, como correcciones, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”*<sup>(44)</sup>

Como se desprende de las citas y argumentos anteriormente vertidos, tenemos que la conformación, tanto de la estructura así como del marco normativo de regulación en la actuación de la institución del Ministerio Público, se ha ido adecuando a los usos y costumbres que en su momento cada época ha marcado como necesarios, dado el carácter que desde sus orígenes han cimentado su actividad, como lo es sin duda la persecución del delito, así como la debida procuración de justicia, situación ésta, que no pasó desapercibida para el Congreso Constituyente de 1916-17, y que en análisis específico al artículo 21 en comento, realizaremos a continuación.

---

<sup>(43)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. 283.

<sup>(44)</sup> Idem.

## **2.1 EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

De manera particular, abordaremos el estudio de la actual Constitución Política del 5 de Febrero de 1917, toda vez que dentro de ésta, se sientan las bases de organización y estructura del Ministerio Público concretamente en sus artículos 21 y 102 en donde se nota de manera significativa, dadas las funciones, atribuciones y facultades que le otorgó el Constituyente de 1917, el verdadero espíritu con que fue dotada esta Institución. Situación ésta, que consideramos ha sido olvidada por muchos de quienes integran a la misma.

En mérito de lo anterior, tenemos que el proyecto del artículo 21 Constitucional, enviado por Don Venustiano Carranza al Constituyente tenía la siguiente redacción:

*“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.”<sup>(45)</sup>*

Posteriormente, dentro de la 39ª sesión ordinaria, celebrada el 12 de enero de 1917, se establecía un segundo proyecto que contenía las modificaciones producto de las discusiones efectuadas por el Congreso Constituyente, en las que intervinieron con gran notoriedad los diputados Alberto M. González, Mujica, Félix

---

<sup>(45)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 284.

F. Palavicini, Paulino Machorro Narváez, José Natividad Macías, Colunga y Jara, en torno a las atribuciones de la autoridad administrativa en el rubro de infracciones a los reglamentos de policía, así como la creación de la policía judicial, por lo que se presentó de nueva cuenta el dictamen del artículo 21, en los siguientes términos:

*“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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 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.”<sup>(46)</sup>*

Con este dictamen, sin embargo, no estuvo de acuerdo el diputado Enrique Colunga, por lo que emitió su voto particular sobre la redacción de este artículo en el siguiente sentido: 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 de aquél. El voto particular fue aceptado por la Comisión con una votación de 158 a favor y 3 en contra, para quedar finalmente redactado el artículo 21 de la Constitución de 1917.

En tal virtud, dentro de la Constitución, se regula en los artículos 21 y 102, las facultades y estructura actual del Ministerio Público, preceptos legales a los que se refiere el maestro Juan José González Bustamante, expresando lo siguiente:

---

<sup>(46)</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 304.

*“La Institución del Ministerio Público, quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:*

- a) El Monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público;*
- b) De conformidad con el pacto Federal todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la Institución del Ministerio Público;*
- c) Como titular de la acción penal el Ministerio Público tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se le pida el Ministerio Público;*
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público;*
- e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de Policía Judicial no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias;*
- f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los Jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente.”<sup>(47)</sup>*

Ahora bien, por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, propuestas por el Titular del Ejecutivo Federal a los artículos 21 y 102 entre otros, con la intención de fortalecer la Constitución y la normatividad que de ella emana, así como actualizar el sustento básico para una convivencia segura, ordenada y pacífica, tenemos que el espíritu de adición y

---

<sup>(47)</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSÉ. *Derecho Procesal Mexicano*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pp. 77 y 78.

reforma de los artículos en comento, lo sustenta el Titular del Ejecutivo en su exposición de motivos al decir:

*“Que la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país, y que ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debían vigilar el cumplimiento de la ley, había acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición, procuración de justicia y de la seguridad pública [...] señalaba respecto al Juicio de Amparo que había sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales dando buena cuenta de su capacidad protectora sustentando que mediante el juicio de garantías, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto de autoridad federal, estatal o municipal que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el Juicio de Amparo debe conservar sus principios fundamentales pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir cada vez más una adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de autoridad.”* <sup>(48)</sup>

Como se desprende de la cita en comento, tenemos que en efecto, como ya se apuntó, la reforma en cuestión, permitió la posibilidad para que la ley ordinaria fijara los términos y condiciones que regirían el control de legalidad y la autoridad competentes, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente, para conocer de las impugnaciones contra las resoluciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

Dentro de este orden de ideas, y no obstante no ser el tema principal del presente trabajo de investigación, consideramos prudente realizar algunas argumentaciones con respecto al artículo 21 fracción IV, en virtud de la importancia

---

<sup>(48)</sup> Exposición de Motivos, publicada en el Diario de los Debates del Congreso de la Unión.

que reviste en la actualidad el que sus resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal, puedan, según se desprende del artículo en cita, ser impugnadas.

Derivadas de las reformas propuestas por el Ejecutivo, tenemos que al respecto se creó una disyuntiva entre quienes aseguraban que la adición no tendría eficacia hasta en tanto no se creara la ley secundaria que regulara la forma de impugnar las resoluciones del Ministerio Público, y por la otra, aquéllos que planteaban que el hecho de que no se expidiera la ley reglamentaria, no era obstáculo para que la reforma tuviera eficacia y se pudiera impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal.

Así, quienes propugnaban por la segunda corriente, afirmaban que la forma de combatir las resoluciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal lo era el juicio de amparo, pues al establecer la adición al artículo 21 Constitucional, se consagraba como una garantía individual de todo gobernado, y en consecuencia, era factible acudir al juicio de garantías contra tales resoluciones por parte del Ministerio Público.

En contrasentido, los partidarios de la primera corriente, aseguraban que era improcedente el juicio de garantías, pues atendiendo al sentido literal del artículo 21 Constitucional y la exposición de motivos del presidente de la República, claramente al establecer que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, sólo “podrán ser impugnadas por vía

jurisdiccional en los términos que establezca la ley”, el legislador necesariamente tendría que expedir la ley secundaria que regulara los términos y condiciones sobre las cuáles se impugnaran esas resoluciones.

Podemos precisar que entre los partidarios de esa corriente se encuentra a Alberto Del Castillo Del Valle, que opinó que:

*“La improcedencia del amparo (que es de índole jurisprudencial) en este caso subsiste, toda vez que con las reformas constitucionales que ahora comento, no se determinó que dicho proceso cabía en contra de esas determinaciones, por lo que la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia al respecto, y referente al ejercicio de la acción penal (artículo 21 Constitucional), subsistía.”<sup>(49)</sup>*

Más aún, los defensores de la improcedencia del amparo contra el no ejercicio de la acción penal, abundaban que conforme al artículo 10 de la Ley de Amparo, la víctima o el ofendido por la comisión del delito o la persona que tuviera derecho a la reparación del daño producto del ilícito, únicamente estaba legitimada para intentar la acción de amparo cuando se tratara de actos relacionados directamente con esa reparación y que la misma deviene de un incidente.

Así concluían, que la reforma constitucional fue inadecuada y no concluyó en lo que se buscaba, por falta de técnica legislativa y una nula adecuación de toda la legislación, mediante un paquete de reformas que contemplara a la Ley de Amparo y a los Códigos de Procedimientos Penales.

---

<sup>(49)</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. *Garantías individuales y Amparo en Materia Penal*. 1ª edición, Editorial Duero, México, 1992, pp. 11 y 12.

Tal es el caso que en la misma forma, se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la ejecutoria que ha continuación se transcribe:

**ACCIÓN PENAL, INEJERCICIO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE.** *Es correcto el sobreseimiento del juicio de amparo hecho por el Juez de Distrito con fundamento en el artículo 74, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo y 21 Constitucional, cuando el acto reclamado se hace consistir en la resolución emitida por el procurador general de Justicia que confirma la opinión de inejercicio de acción penal por parte del agente del Ministerio Público Investigador, toda vez que el artículo 21 constitucional otorga al Ministerio Público la facultad exclusiva de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales judiciales, por lo que a través del juicio de garantías no puede obligarse a que ejerza esa acción, ya que quien presenta ante esa institución una denuncia, acusación o querrela, sólo se constituye en su parte coadyuvante, auxiliando a los fines de la misma, sin que sea obstáculo que el tercer párrafo del precepto constitucional en consulta prevea que las resoluciones del Ministerio Público sobre el inejercicio o desistimiento de la acción punitiva, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, pues actualmente el ordenamiento legal que regula el acto reclamado, no establece ningún medio de defensa para controvertir el que en el caso concreto se reclama, sin que esta situación implique la procedencia del juicio de garantías ni que se esté bajo el supuesto previsto en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, porque el Juez de Distrito actuaría como órgano jurisdiccional y no como de control constitucional, lo cual no les es permisible precisamente por esta última función, máxime que en la iniciativa de reforma del citado artículo 21, excusó lo siguiente: "Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para conformar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y con ello se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido. Por esta razón la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 Constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De*

*esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las Legislaturas Locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto. Luego entonces, es evidente que acorde a los términos de la iniciativa referida sea aplicable el principio de supremacía constitucional, por lo que aún cuando no se encuentre reglamentada, de ninguna manera implica la procedencia del juicio de amparo, fundamentalmente porque el legislador no estableció que un órgano de control constitucional sea la autoridad competente para analizar el acto de que se trata, además de que no está precisado en alguna ley ordinaria que sea aplicable al caso a quien se legitima para exigir el resto de la garantía individual que establece tal precepto.*

**NOVENA EPOCA.**

**INSTANCIA. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**

**FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**TOMO: IV. 3º, 11 P.**

**PÁGINA: 393.**

Ahora bien, quienes desde la entrada en vigor de la reforma que se estudia, abogaba que el juicio de amparo era procedente para impugnar las determinaciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal, opinión a la cual nos adherimos, consideraban que pensar lo contrario, sería negar y coartar un derecho fundamental del individuo consagrado en la Carta Magna.

Al respecto, también se pronunciaron los Tribunales Colegiados de circuito en las siguientes ejecutorias.

**ACCIÓN PENAL, INEJERCICIO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** *Si el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por adición, el 31 de diciembre de 1994, al prever, entre otros supuestos, que la resolución del Ministerio*

*Público, sobre el no ejercicio de la acción penal, podrá ser impugnada en la vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley; no obstante que la legislación de Amparo no contempla ese supuesto de procedencia, o, aún más, esté en aparente oposición, de acuerdo con el artículo 10, ya que la construye solo para la parte afectada, tratándose de la reparación del daño; permite concluir, que mientras no se disponga otra cosa expresamente, la manera ipso jure de acatar y respetar esa nueva disposición derivada del mandato supremo, es la vía constitucional, toda vez que el artículo 114 fracción II, de la preindicada ley en la materia, señala que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito, contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, de lo que se colige, que si el ejercicio de la acción penal no es decretado por esas autoridades, y pueda implicar violación de garantías, podrá combatirse vía Amparo, por ser ésta la que revisa la legalidad del proceso indagatorio de la comisión de ilícitos. Desatender la norma constitucional reformada, es inobservar los artículos 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo espíritu del constituyente originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la máxima ley, que sustenta nuestro régimen jurídico mexicano en que la norma suprema, yace excelsa en la cúspide del derecho.*

**NOVENA ÉPOCA.**

**INSTANCIA TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**

**FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**TOMO: IV, AGOSTO DE 1996.**

**TESIS IV, 1º 1P.**

**PÁGINA, 619.**

**ACCIÓN PENAL, NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PÚBLICO, AMPARO PROCEDENTE.** El artículo 21 constitucional establece la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos que establezca la ley, por lo que si el Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California, en su artículo 262 prevé la procedencia del recurso de revisión en contra de tales determinaciones en los términos del artículo 352 bis, si el acto reclamado se hace consistir en la resolución dictada en el recurso de revisión que confirmó el no ejercicio de la acción penal, recurso que se ha establecido para el control de legalidad de los actos del representante social, es claro que el ofendido tiene interés en inconformarse en la vía constitucional contra dicha resolución y en estas condiciones es claro que la demanda de garantías no es notoriamente improcedente, porque contrariamente a lo estimado por el juez de distrito, la ley secundaria si contiene los preceptos legales que determinan el procedimiento a seguir para recurrir tales determinaciones del representante social.

**NOVENA ÉPOCA.**

**INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**

**FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**TOMO: III. MAYO DE 1996.**

**TESIS: XV, 1º.9 P.**

**PÁGINA: 578.**

Como se podrá apreciar los alcances e interpretación de la reforma del artículo 21 constitucional, provocará una polémica discusión en cuanto a la procedencia e improcedencia del juicio de Amparo para combatir las determinaciones del Ministerio Público sobre el ejercicio y desistimiento de la acción penal, polémica de la que participaron incluso, los Tribunales Colegiados de Circuito.

Afortunadamente la polémica apuntada, quedó resuelta por la Suprema Corte de Justicia, decretando categóricamente la procedencia del Juicio de Amparo contra la determinación que se estudia.

Finalmente, podemos establecer que con las últimas reformas al artículo 21 Constitucional, que dentro de la división de poderes y funciones, queda plasmado, uno de los rasgos característicos del moderno Estado de Derecho, con lo que el poder contiene o modera al poder y se instituye a favor del individuo un equilibrio a través de contrapesos. Es decir, se protege al individuo en su compleja relación con el Estado.

## **2.2 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA INSTITUCIÓN.**

### **(LOPGJDF).**

Parte importante del presente trabajo de investigación, lo es sin duda, el delimitar el marco normativo de la organización interna de la autoridad ministerial, con la intención de que derivado de los artículos que la sustentan tengamos los elementos de crítica u opinión hacia la misma

En tal virtud, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, preceptúa:

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

Como se desprende del artículo en cita, es notorio que la Ley en estudio, contiene los elementos jurídicos y orgánicos que de manera general fundamentan la organización de la Procuraduría General de Justicia y en consecuencia del Ministerio Público, dadas las facultades y obligaciones que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le consagra.

Ahora bien, como serán motivo de análisis específico las principales funciones de la Institución así como de los órganos de control interno y auxiliares, es

conveniente concatenar el precepto anteriormente transcrito con lo preceptuado por el artículo 16 de la propia ley en estudio, que a la letra establece:

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

*La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.”*

Así entonces, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es la máxima autoridad dentro de ésta y toda su estructura orgánica, contando con la posibilidad de que según sea el presupuesto que le asignen y a efecto de desarrollar más certera y legalmente su función, podrá contar con los servicios de los profesionales a los que hace referencia la parte última del segundo párrafo del artículo en cita.

En este sentido, la estructura de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se puede sintetizar de la siguiente manera:

## **CAPÍTULO I**

De las atribuciones

**Artículos**

1 al 15

**CAPÍTULO II**

De las bases de organización 16 al 27

**CAPÍTULO III**

Del Instituto de Formación Profesional 28 al 31

**CAPÍTULO IV**

Del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría 32 al 48

**CAPÍTULO V**

Del Consejo Interno del Ministerio Público 49 al 52

**CAPÍTULO VI**

Disposiciones generales 53 al 60

ARTÍCULOS TRANSITORIOS I al IV <sup>(50)</sup>

Para dar por terminado el estudio de la organización interna de la autoridad ministerial, vista de manera decreciente desde su más alta autoridad, conviene concordar lo anteriormente expuesto, con lo preceptuado por el artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según el cual:

---

<sup>(50)</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 1996.

**“Artículo 2º.** *La Procuraduría, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las unidades administrativas siguientes:*

- Oficina del Procurador;*
- Secretaría Particular;*
- Fiscalía para Servidores Públicos;*
- Dirección General de Política y Estadística Criminal;*
- Unidad de Comunicación Social;*
- Albergue Temporal;*
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o Averiguaciones Previas;*
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o Averiguaciones Previas;*
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y de mandamientos judiciales;*
- Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública;*
- Dirección General Jurídico Consultiva;*
- Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública;*
- Dirección General de Derechos Humanos;*
- Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y servicios a la comunidad;*
- Dirección General de Servicios a la Comunidad;*
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;*
- Oficialía Mayor y direcciones de área;*
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;*
- Dirección General de Recursos Humanos;*
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;*
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos;*
- Visitaduría General y agencias para la supervisión técnico-penal;*
- Contraloría Interna;*
- Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal;*
- Jefatura General de la Policía Judicial;*
- Coordinación General de Servicios Periciales;*
- Instituto de Formación Profesional.*

*Para los efectos del artículo 16, párrafo 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Las Fiscalías centrales de investigación y de procesos serán direcciones generales; las fiscalías desconcentradas serán delegaciones; las fiscalías de revisión serán direcciones de área, cuando estén adscritas a la Dirección General Jurídico Consultiva.”*

Por último, y al margen de reservamos nuestros comentarios y opiniones para expresarlos posteriormente, en cuanto a cada uno de los títulos a que hemos hecho referencia habremos de finalizar el estudio del presente tema, estableciendo que según lo hemos podido mostrar, efectivamente la organización interna de la institución ministerial responde fehacientemente a la denominación aplicable que se refiere a constituir, organizar y determinar objetivos y competencias a una entidad pública, sea toda una rama del poder público o tan solo un organismo.

### **2.2.1 Principales Funciones.**

Siguiendo con el análisis del marco jurídico de la Institución del Ministerio Público, corresponde ahora estudiar algunas de las principales funciones que dentro del marco normativo y de actuación de esta autoridad, le corresponde a la luz de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como su Reglamento Interior.

Bajo estas premisas, podemos establecer que las normas inmediatamente inferiores a la Constitución, reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad el regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del

Estado o bien, la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo a la propia Constitución. Así, esta segunda finalidad de las leyes secundarias corresponde a las llamadas leyes orgánicas. Por lo tanto, son leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento.

En tal virtud, los artículos que consideramos más significativos en relación a la actuación del Ministerio Público, y que se encuentran regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, son los siguientes:

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

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;*
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;*
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;*
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;*
- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;*

- VI. *Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema;*
- VII. *Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;*
- VIII. *Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;*
- IX. *Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;*
- X. *Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y*
- XI. *Las demás que señalen otras disposiciones legales.”*

Como se desprende del artículo en cita, es menester precisar que consideramos poco acertado que el legislador dote el precepto únicamente con la característica de atribución, cuando desde nuestro punto de vista deberían de ser obligaciones, dada la naturaleza jurídica y los fines de justicia por los que fue creada la institución del Ministerio Público. En tal virtud, el artículo en comento debería de ser reformado a efecto de obligar, más que de facultar a la Institución del Ministerio Público, dada la importante encomienda que le delega nuestro sistema jurídico y la sociedad le demanda.

Es decir, el supuesto específico lo podemos referir al preceptuado en la fracción II del artículo que se comenta y que de manera expresa “faculta” *velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia*. Así, aunque pareciera fatuo en la actualidad gran cantidad de Ministerios Públicos escudan y justifican el incumplimiento de sus funciones ante el grueso de la sociedad que recurre por cualquier circunstancia a esta Institución, con

el argumento de ser una “facultad” y no una obligación, con lo que se deja al total arbitrio de la autoridad pública el que cumpla con sus funciones.

Ahora bien, es preciso hacer notar, que no desconocemos que existen procedimientos mediante los cuales se puede presentar la denuncia correspondiente en contra de él o los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones. Empero, dada la poca información y conocimiento de las leyes por gran parte de nuestra sociedad, además de lo costoso en dinero y en tiempo que representa incoar un procedimiento en contra de estos funcionarios la aplicación y legalidad de la ley en muchas de las ocasiones se ve seriamente transgredida.

A este respecto, criterio semejante representa desde nuestro punto de vista, lo preceptuado por la fracción VIII del artículo que se comenta, toda vez de que lejos de proporcionar atención a las víctimas de los delitos, como la mayoría de nosotros sabemos el proceso de denuncia y levantamiento de acta correspondiente en las actuales agencias del Ministerio Público es deficiente, lento y sujeto en muchos de los casos, a la extorsión.

*“Artículo 3º. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:*

- I. *Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;*
- II. *Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, y otras autoridades competentes, tanto*

*federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;*

- III. *Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;*
- IV. *Ordenar la detención y, en su caso, la retención, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. *Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;*
- VI. *Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías que, de ejercitarse la acción penal se pondrán a disposición del órgano jurisdiccional;*
- VII. *Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- VIII. *Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IX. *Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela;*
- X. *Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:*
  - a) *Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;*
  - b) *Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;*
  - c) *La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;*
  - d) *De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;*
  - e) *Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y*
  - f) *En los demás casos que determinen las normas aplicables.*

*Para los efectos de esta fracción, el Procurador o los subprocuradores que autorice el Reglamento de esta Ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;*

- XI. *Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;*
- XII. *Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y*
- XIII. *Las demás que establezcan las normas aplicables.”*

Como se desprende del artículo en cita, y al igual que el anterior, permite que la Institución del Ministerio Público, se subsuma en la justificante de sus facultades que no de sus obligaciones, a efecto de cumplir con sus funciones. Para el caso concreto, consideramos que es prácticamente nugatorio en las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal, lo preceptuado por las fracciones VII y IX inciso *d*) del artículo en estudio, en virtud de que es muy raro que el Ministerio Público, sin que despliegue una disfrazada extorsión, conceda la libertad provisional a algún inculpado. Asimismo, difícilmente notamos que dentro de las Agencias del Ministerio Público, se desarrolle o aplique una verdadera conciliación en los delitos por querrela cuando no sean constitutivos de privación de libertad.

**“Artículo 4°.-** *Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la consignación y durante el proceso, comprenden:*

- I. *Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quién o quienes en él hubieran intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación, en su caso;*
- II. *Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

- III. *Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;*
- IV. *Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;*
- V. *Aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación;*
- VI. *Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.*

*La formulación de conclusiones no acusatorias o de cualquier acto cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia, requerirá la autorización previa del Procurador o de los subprocuradores que autorice el Reglamento de esta Ley;*

- VII. *Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público, y*
- VIII. *En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables."*

**Artículo 5º.-** *La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende:*

- I. *Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren, en los términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- II. *Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;*
- III. *Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas, que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito;*

- IV. *Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público;*
- V. *Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito, y*
- VI. *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.*

**Artículo 9º.-** *Las atribuciones relativas a realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal en el Distrito Federal, comprenden:*

- I. *Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva;*
- II. *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;*
- III. *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;*
- IV. *Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos;*
- V. *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;*
- VI. *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*
- VII. *Intervenir en la evaluación del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal.*

**Artículo 10.-** *Las atribuciones en materia de prevención del delito, comprenden:*

- I. *Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado;*
- II. *Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, y*
- III. *Promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito.*

**Artículo 11.-** *Las atribuciones en materia de atención a las víctimas o los ofendidos por el delito, comprenden:*

- I. *Proporcionar orientación y asesoría legal, así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;*
- II. *Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios;*
- III. *Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y*
- IV. *Otorgar, en coordinación con otras instituciones competentes, la atención que se requiera.*

**Artículo 13.-** *El Ministerio Público podrá realizar visitas a los reclusorios preventivos y centros de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. En caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación correspondiente.*

*Asimismo, podrá practicar diligencias, a fin de verificar que las sentencias impuestas por los órganos jurisdiccionales sean estrictamente cumplidas."*

Por lo que respecta a los artículos, 4º, 5º, 9º, 10º, 11º y 13º, podemos manifestar, sin el ánimo de ser reiterativos que mientras que el precepto faculte y no obligue al Ministerio Público, fundamenta notoriamente que dado el caso que el Ministerio Público, deje de cumplir con sus funciones tendrá la posibilidad de

anteponer a cualquier queja o denuncia en su contra, el derecho que le permite la ley de ser una facultad su desempeño en determinada circunstancia, mientras que si fuera una obligación, atendiendo a la descripción literal y jurídica de la palabra, no tendría bases para sustentar una negativa en el debido desarrollo de sus funciones.

Así entonces, consideramos que los artículos a que hemos aludido, para que fueran real y jurídicamente aplicables dentro de nuestro desarrollo social y legal, deberían de ser modificados a efecto de que en lugar de facultar al debido desempeño de sus funciones a la Institución del Ministerio Público, de origen, es decir, desde el propio precepto normativo de su regulación jurídica se le obligue como funcionario o servidor público, al cabal cumplimiento de las funciones que la ley y la sociedad le imponen.

### **2.2.2 Órganos de Control Interno.**

Según se desprende de las doctas palabras del doctor Miguel Acosta Romero,<sup>(51)</sup> dentro de nuestro sistema jurídico, no existen criterios teóricos ni tampoco existe en la Ley una clasificación sobre lo que pueda considerarse control externo o interno, pues aquél puede hacer referencia, o bien, a la intervención de algunos de los Poderes de la Unión, como puede ser el Legislativo (artículo 93, párrafo segundo y tercero de la Constitución), o el llamado control de

---

<sup>(51)</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 14ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 629 y subs.

Constitucionalidad o de legalidad, llevado a cabo por parte del Poder Judicial Federal. Asimismo, puede conceptuarse como control interno aquél que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia de la administración central o paraestatal. Para el caso específico de nuestro trabajo de investigación, criterio que tomaremos en cuenta y sobre el cual versaremos todo lo relacionado al control interno existente en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En virtud de que como lo hemos manifestado, el control interno en las diversas actividades de la autoridad ministerial, lo consideramos como uno de los pilares fundamentales en los que descansa la renovación moral de la sociedad, toda vez que se pretende prevenir futuros actos indebidos con la expedición y actualización de nuevos dispositivos jurídicos, todo esto bajo la premisa fundamental de que el control interno se ejerce por individuos y teniendo por materia actos de individuos, resulta el elemento humano el instrumento y el fin del control interno.

Ahora bien, se puede precisar que son dos los órganos de control, que se encuentran regulados y sancionados dentro del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en sus artículos 72, *De la Contraloría Interna*, y 73, *De la Visitaduría General*. Por lo que en los puntos siguientes los estudiaremos a cada uno de ellos de manera separada, en cuanto a sus atribuciones específicas.

Por último, es menester señalar lo preceptuado por el maestro Sergio Monserrit Ortiz, al decir:

*“El Control de los servidores públicos, permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden por mandato legal a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía.”*<sup>(52)</sup>

Derivada de la cita en comentario, tenemos que el órgano de control interno entre otras de sus funciones tiene como *prima facie* el velar por el debido cumplimiento de los principios de legalidad y responsabilidad de los servidores públicos, toda vez de que no obstante el servidor público deba adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin pretender anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad, situación ésta que no siempre cumple el servidor público al no conducirse dentro del marco legal al que hemos hecho referencia, por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras.

### **2.2.3 Órganos Auxiliares.**

Como se desprende del artículo 23, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son órganos auxiliares directos del Ministerio Público:

- I. La Policía Judicial, y*
- II. Los Servicios Periciales.*

---

<sup>(52)</sup> MONSERRIT ORTIZ, SERGIO. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 69 y 70.

En el mismo sentido se consideran como auxiliares del Ministerio Público, según las normas aplicables al caso concreto, la policía del Distrito Federal, el servicio médico forense, los servicios médicos del Distrito Federal, así como cualquier autoridad que fuere competente.

Ahora bien, como lo hemos visto y argumentado dentro del análisis del artículo 21 Constitucional en puntos precedentes, así como su debida concordancia con el artículo 102-A, en la actualidad se reconoce de manera uniforme el carácter de “auxiliar directo”, del Ministerio Público a la Policía Judicial, lo que significa que ésta es una corporación atenta a las necesidades de la Averiguación Previa, que se encuentra integrada a la Procuraduría y por consecuencia estrictamente subordinada al Ministerio Público, según lo preceptuado por el artículo 24 de la Ley Orgánica en comento, que a la letra

*“Artículo 24.- La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.*

*Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.”*

Por lo que atañe a los servicios periciales, consideramos que merece igual tratamiento y cualidades que el anterior, toda vez que como ya lo hemos expresado, en la etapa de la averiguación previa y a efecto de integrar adecuadamente la

indagatoria, los servicios periciales son de gran apoyo, tanto técnico como científico en la búsqueda de la verdad material con la verdad histórica. Dentro de este contexto, sirve de fundamento legal lo preceptuado por el artículo 25 de la Ley Orgánica en cita que a la letra dispone:

*“Artículo 25. Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.”*

Derivado de lo anterior, podemos concluir que dentro de las facultades y funciones que le son concedidos a los auxiliares del Ministerio Público, se establece la posibilidad de que estos puedan auxiliar a otras autoridades que requieran de sus servicios, previa notificación a sus superiores. Teniendo en consecuencia que ser autorizado el auxilio mediante la expedición del acuerdo correspondiente, tomando siempre como base las propias necesidades de la Procuraduría.

### **2.3 REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Según lo hemos podido precisar a través del desarrollo del presente trabajo de investigación, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se expide el reglamento de ésta, mismo que regula la organización interna de la Procuraduría. Dentro de éstas se contienen las atribuciones del

personal de dicha institución como lo son: Las actuaciones del Ministerio Público, las atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, las atribuciones de los Subprocuradores, las atribuciones de la Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas, las atribuciones de la Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o averiguaciones previas; las atribuciones de la Suprocuraduría, fiscalías, agencias, unidades de procesos y de mandamientos judiciales, etc.

En tal virtud y de manera concreta, el Reglamento de la Procuraduría, a efecto de proporcionar la debida procuración de justicia, establece en su artículo 6° lo siguiente:

**Artículo 6°.-** *El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y el despacho de los asuntos, se auxiliará de las unidades administrativas de la procuraduría en los términos previstos en este reglamento, y, además podrá delegar las facultades señaladas en el artículo 30 de este Reglamento en los servidores Públicos de las unidades administrativas de la dependencia, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo, esta delegación se hará mediante acuerdos que se publicarán en la gaceta oficial del Distrito Federal, y, para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.*

De tal suerte que, con estas reformas, se pretende que la Institución establezca funciones y atribuciones específicas al Ministerio Público para lograr los objetivos de impartición de justicia, asignando a cada organismo, actividades en sus diferentes materias y con ello tener un control de todos y cada uno de los asuntos que se ventilen o estén a su cargo en dicha institución.

Las facultades y características que se le otorgan al Ministerio Público dentro del procedimiento penal mexicano, como se puede observar, han ido cambiando conforme las reformas que se van estableciendo en la ley de la materia, éstos ajustes y la incorporación de las nuevas características han enriquecido el funcionamiento en la administración e impartición de justicia y con ello, se trata de resolver los problemas de criminalidad y delincuencia que se van generando en nuestro país, particularmente en el Distrito Federal, ya que la reglamentación en comento compete a este territorio.

### **2.3.1 Atribuciones de los Órganos de Control.**

Por lo que respecta a las atribuciones de los órganos de control, y para efectos de nuestro trabajo de investigación, sólo estudiaremos las fracciones que consideremos íntimamente ligadas con el tema en comento, sin menoscabo de estudiar todas sus fracciones. Así pues, el artículo 72 en cita, preceptúa:

*“Artículo 72.- Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

- I. *Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;*
- II. *Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores*

- Públicos e imponer, de conformidad con las disposiciones legales aplicables las sanciones administrativas que correspondan;*
- III. *Formular los pliegos de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;*
  - IV. *Establecer, de manera conjunta las agencias de supervisión técnico—penal con la fiscalía para Servidores Públicos, de la Visitaduría General y de la Unidad de Inspección Interna, para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los Servidores Públicos.*
  - V. *Desarrollar y mantener actualizado el sistema de registro sobre sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Procuraduría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
  - VI. *Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;*
  - VII. *Recibir y tramitar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los recursos de revocación que presenten los servidores públicos de la Institución que hayan sido sancionados por faltas administrativas;*
  - VIII. *Verificar, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, si el personal que pretende ingresar a la Procuraduría ha sido sancionado con anterioridad por violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras disposiciones aplicables.*
  - IX. *Someter a consideración del Procurador el proyecto del programa anual de supervisión y control de auditorías, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes.*
  - X. *Practicar, dirigir y supervisar las auditorías que deban realizarse a las unidades administrativas de la Procuraduría, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes y los que determine el Procurador;*
  - XI. *Vigilar que las unidades administrativas de la Procuraduría cumplan con las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidas en las normas jurídicas aplicables y en los lineamientos que al efecto emita el Procurador.*
  - XII. *Verificar y supervisar que se cumplan los procedimientos que establece la normatividad de la Procuraduría para el otorgamiento de armas de cargo y patrullas, así como, en su caso, para la devolución de las mismas;*

- XIII. *Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores público adscritos a la Contraloría Interna, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*
- XIV. *Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador, y*
- XV. *Las demás que le señalen las disposiciones jurídicas aplicables, las que le confiera el Procurador y las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban”.*

Como se desprende del artículo en cita, la función específica de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ejercida a través del Contralor, la podemos ubicar como la actividad administrativa encaminada a formular observaciones, objeciones y sanciones cuando cualquier servidor público que integre la Procuraduría y para el caso específico de nuestro trabajo, el Ministerio Público, contravenga sin causa justificada y con motivo de su trabajo lo preceptuado por la ley o el criterio sentado por los órganos superiores de la Administración Pública. Así, en palabras del maestro Rafael De Pina, tenemos que:

*“El Contralor no se explica por un acto de curiosidad de saber lo que se hace, sino de oponerse a lo que hace otro órgano, si ese acto no está de acuerdo con la ley, con la acción administrativa, con la verdad, con la moral gubernativa, financiera, etc.”<sup>(53)</sup>*

En este sentido, debemos destacar según se desprende de las fracciones del artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que las funciones específicas del órgano de control

<sup>(53)</sup> DE PINA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 187.

interno atañen directamente a sancionar la acción u omisión indebida y contraria a la ley de cualquier servidor público que preste sus servicios dentro de la Procuraduría, aplicando en su caso la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Por cuanto hace al control interno y directo en la función y ejercicio de la Procuraduría así como de sus agencias investigadoras, es decir, del Ministerio Público, consideramos que es la *Visitaduría General*, que se encuentra regulada en el artículo 73 del Reglamento en comento, como el órgano de control que ejercerá por sí o a través de los Agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos que le estén adscritos las siguientes funciones:

- I. *Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;*
- II. *Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;*
- III. *Someter a la aprobación del Procurador, el establecimiento de agencias de supervisión técnico—penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna y de las unidades de Inspección Interna para la investigación de Responsabilidades administrativas y penales de los Servidores Públicos;*  
*Supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva;*
- IV. *Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia;*

- V. *Conocer quejas por demora, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y en su caso, comunicarlas a la Contraloría Interna;*
- VI. *Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de Servidores Públicos de la Procuraduría, así como a la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa;*
- VII. *Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores público (sic) adscritos a la Visitaduría General, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*
- VIII. *Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador; y*
- IX. *Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiera el Procurador”.*

Como es notorio la Visitaduría General, tiene incluso las facultades de poder dar parte al Ministerio Público para el debido ejercicio de la acción penal, cuando con motivo de sus funciones apareciera la probable responsabilidad en la comisión de un delito, por parte de servidores públicos de la propia Procuraduría, así como a la Contraloría Interna cuando fuere el caso de responsabilidad administrativa.

Dentro de este contexto, consideramos que una función importantísima de la Visitaduría General, lo es sin duda la posibilidad de practicar visitas de evaluación al Ministerio Público y sus auxiliares, así como a las unidades administrativas e incluso los órganos desconcentrados de la propia Procuraduría, toda vez que de la evaluación constante en los diversos aspectos técnicos y legales que conlleva el ejercicio de la actividad ministerial se tiene la certeza de que estos tratarán de

desempeñar sus funciones con estricto apego a derecho. Más aún si tomamos en cuenta, que tiene la importante función de vigilar escrupulosamente el desarrollo e integración de la Averiguación Previa, así como la aplicación procesal, vigilando en todo momento, que se cumplan los criterios y lineamientos avalados por la institución tendientes a lograr la exacta e irrestricta procuración de justicia.

Para finalizar el tema en estudio, debemos precisar que de los órganos de control interno que se reconocen en los diversos ordenamientos a los que hemos hecho mención, las funciones específicas de cada uno de éstos son muy claras y las podemos resumir de manera breve que no simple, en el sentido de que ambas tienen como principal encomienda ser el contrapeso legal y orgánico a los abusos de autoridad, inobservancias legales y procesales e incluso la posible comisión de delitos por todos aquéllos servidores públicos que conforman la actual Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, es igualmente notorio que a la Contraloría Interna de la Procuraduría por disposición expresa en el Reglamento en comento, se le otorgan facultades y delegan funciones específicas en materia administrativa, mientras que a la Visitaduría General le está consagrada entre otras, y que consideramos como la más importante la posibilidad de poder integrar la documentación necesaria a efecto de dar parte al Ministerio Público de los asuntos que con motivo de las funciones de los servidores públicos que integran la Procuraduría, sea probable la comisión de un delito por parte de éstos, así como evaluar técnica y jurídicamente al órgano Ministerial y sobretodo vigilar el desarrollo legal de la Averiguación Previa por parte del Ministerio Público, así como su

intervención en el proceso penal mexicano, velando ante todo que se cumplan fehacientemente las garantías constitucionales para los inculpados y las obligaciones que la ley prescribe para la autoridad ministerial en el ejercicio de sus funciones.

## **2.4 ACUERDOS Y CIRCULARES DE LA PGJDF.**

Podemos precisar, que son seis los acuerdos emitidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, relacionados directamente con la institución del Ministerio Público, siendo éstos los acuerdos número:

- ***A/OO3/98.***- Por el que se establecen las bases y lineamientos para la operación institucional del Servicio Público de Carrera y para el desarrollo del programa y de moralización, regularización y profesionalización de los servicios del Ministerio Público y sus auxiliares directos, Policía Judicial y Peritos, adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, el acuerdo en comento establece que la estrategia de reestructuración se basará en los siguientes elementos:

- a) El establecimiento de condiciones de trabajo dignas y responsables para los servidores públicos de la Institución.
- b) La afectación de los recursos del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría a la capacitación del personal sustantivo de la Institución cómo base de su mejoría en los niveles de ingreso y promoción.

- c) El perfeccionamiento del censo de Ministerios Públicos, Policía Judicial, Peritos, Oficiales Secretarios y Mecanógrafos mediante el enriquecimiento de los expedientes respectivos con los antecedentes administrativos, penales y profesionales relevantes como base para la evaluación sistemática del personal y la organización de las convocatorias y promociones.
- d) La organización de un sistema público objetivo y transparente de convocatorias para promociones y puestos de nuevo ingreso del personal sustantivo de la Institución.
- e) La depuración del personal con antecedentes negativos para separarlo del servicio público de la Institución.
- f) La promoción y establecimiento de bases normativas que permitan la consolidación del Servicio Público de Carrera.

Luego entonces tenemos que el Acuerdo tiende a establecer como estrategia de acción para lograr una eficaz investigación y persecución del delito, la profesionalización de los cuerpos de seguridad y justicia.

- **A/004/98.-** Por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Acuerdo que se comenta, establece que la estrategia de reestructuración se basará en los siguientes elementos:

- a) La afectación de los recursos del Instituto de Formación Profesional, de la Procuraduría a la capacitación del personal sustantivo de la Institución como base de su mejoría en los niveles de ingreso y promoción.
- b) La organización de un sistema público objetivo y transparente de convocatorias para promociones y puestos de nuevo ingreso del personal sustantivo de la Institución.
- c) La promoción y el establecimiento de las bases normativas a nivel reglamentario y/o legislativo que permitan la consolidación del Servicio Público de Carrera en la Institución.
- d) Integrar los niveles de excelencia nacional e internacional en la oferta de cursos regulares y extraordinarios de formación y capacitación en la Institución.

Derivado de lo anterior, y como se desprende del Acuerdo en comento, tenemos que es necesario para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que su Instituto de Formación Profesional desarrolle niveles de excelencia en la formación y capacitación de los Agentes del Ministerio Público, Agente de la Policía Judicial y Peritos y en la investigación y docencia académica en las disciplinas respectivas, así como en la integración de los acervos bibliográficos y de los cuerpos de profesores e investigadores académicos.

En tal virtud, el Acuerdo en comento, establece la necesidad de actualizar las bases de organización y funcionamiento del Instituto de Formación Profesional, con el objeto de lograr el desarrollo de las condiciones de excelencia ética

profesional en el Servicio Público que presta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para cumplir eficazmente con la obligación constitucional de investigar y perseguir los delitos de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia que contemplan los artículos 21, 113 y 134 Constitucionales.

- *A/OO5/98.*- Por el que se establecen los lineamientos para la unificación del expediente de control de los servidores públicos que presten sus servicios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

A este respecto, sólo cabe precisar y como se desprende de la lectura del Acuerdo en cita que es estrategia de reestructuración institucional planteada en el Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 1998-2000, la evaluación sistemática del personal que presta y que pretende prestar sus servicios en la Institución, con el fin de garantizar que la labor de los servidores públicos adscritos a la Institución se apegue estrictamente a los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y en el manejo de los recursos públicos afectos a dicha labor.

- *A/OO1/99.*- Por el que se crea la Dirección de Turno de Consignaciones y se determina su adscripción orgánica.

Dentro de este contexto, el acuerdo de referencia, entre otras cosas dispone que el Ministerio Público, con estricto apego a los principios de legalidad y certeza jurídica, debe ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente cuando se satisfagan los requisitos que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones secundarias aplicables; que con fecha 21 de enero del año en curso se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, reformas y adiciones, así como la derogación a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, aprobadas por la Primera Legislatura de la Asamblea Legislativa, encontrándose entre las primeras el nuevo texto del artículo 51, que en su segundo párrafo establece la competencia de esta Procuraduría General de Justicia para remitir directamente sus consignaciones al juzgado en turno, iniciando su vigencia al día siguiente;

- *A/OO3/99*.- Por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del ministerio público.

Parte importante de los Acuerdos que se estudian se contienen dentro del Acuerdo A/OO3/99 en cita, en virtud de lo que dispone al precisar que conforme a lo dispuesto por la misma Constitución, en sus artículos 21, 113 y 134, los agentes del Ministerio Público, sus secretarios, agentes de la Policía Judicial, Servicios Periciales, Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad, y de Oficialía Mayor, deben prestar sus servicios, en el ámbito de sus competencias respectivas de

acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y en el manejo de los recursos públicos destinados a dichos servicios; que la Representación Social del Ministerio Público para iniciar, integrar, determinar y consignar las averiguaciones en las que se haya determinado el ejercicio de la acción penal, perseguir los delitos consecuentes ante los tribunales, así como para ejercerla en juicios civiles y familiares y supervisar actuaciones, se ve afectada por deficiencias estructurales en su organización y funcionamiento; Que la conceptualización constitucional del Ministerio Público como titular de la Representación Social es integral, pero ha sido sustancialmente afectada por dichas deficiencias estructurales, caracterizando incluso indebidamente sus unidades persecutorias de la criminalidad como instancias fragmentadas de trámites administrativos que no sólo han minado la dignidad y el nivel profesional requerido para la Representación Social del Ministerio Público, sino que también han distorsionado sus atribuciones y obligaciones constitucionales de investigar y perseguir los delitos procurando la justicia que demanda la población de acuerdo con los principios constitucionales referidos; Que para la reestructuración necesaria de las agencias del Ministerio Público se requiere normar con precisión las bases y especificaciones que deben tener al prestar la atención y el servicio a la población cuando concurre a ellas en demanda de justicia, así como sus procedimientos y su organización para procurarla, a efecto de:

- Vincular la carga de trabajo de las agencias del Ministerio Público con la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para desahogar debidamente dicha carga de trabajo;
- Prestar oportunamente los servicios ministeriales, policiales, periciales, de auxilio a víctimas y servicios a la comunidad, administrativos y de informática necesarios para el funcionamiento debido de las agencias respectivas;
- Caracterizar debidamente las unidades de investigación con detenido y emergencia, así como racionalizar su organización, sus atribuciones, sus obligaciones y su desempeño de acuerdo con su función específica de integrar, determinar y consignar a los tribunales las averiguaciones previas dentro del término establecido por el artículo 16 constitucional y atender con prontitud las emergencias que requieran la intervención del Ministerio Público y sus auxiliares;
- Caracterizar debidamente las unidades de investigación sin detenido, racionalizar y responsabilizar su organización, sus atribuciones, sus obligaciones y su desempeño para la recepción de denuncias y querellas de la población en demanda de justicia, así como para la integración y la determinación de las averiguaciones previas correspondientes;

- Articular y responsabilizar coherente y coordinadamente la organización, las atribuciones, las obligaciones y el desempeño de los agentes del Ministerio Público, secretarios, policías judiciales y peritos por el inicio, desarrollo, determinación en su caso, consignación de la averiguación previa;
- Caracterizar y organizar debidamente las agencias investigadoras centrales del Ministerio Público adscritas a las direcciones generales o fiscalías con competencia especializada por materia, por monto o por trascendencia territorial o social de los asuntos de su competencia;
- Caracterizar y organizar debidamente a las agencias de procesos y de revisión del Ministerio Público y relacionar funcionalmente su desempeño con las agencias investigadoras;
- Establecer el cargo de responsable de agencia del Ministerio Público, en los términos del artículo tercero transitorio del Acuerdo A/OO3/98 del Procurador, con la responsabilidad integral por el debido desempeño de cada agencia del Ministerio Público en su conjunto;
- Asignar el personal y los elementos necesarios para la atención inmediata debida a la población asistente a las agencias y la difusión de sus derechos,

y de las obligaciones y responsabilidades correlativas de los servidores públicos y de los medios para exigir su cumplimiento;

- Establecer las instalaciones y el equipamiento necesarios para la atención debida a la población y para que los servidores públicos integrados en las agencias del Ministerio Público presten sus servicios con la dignidad y eficacia correspondientes a sus responsabilidades;
- Precisar los criterios coherentes y necesarios para la certidumbre jurídica con el fin de que el Ministerio Público determine debidamente el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal y la incompetencia en las averiguaciones previas;
- Precisar los registros debidos de las actuaciones del Ministerio Público y sus auxiliares, de los recursos asignados para su desempeño y de su aprovechamiento para sustentar la supervisión, la información estadística, el sistema de inteligencia criminal, la planeación, presupuestación, contabilidad, evaluación, estructuración del servicio público de carrera, promociones y estímulos; y
- Precisar las bases de adscripción y supervisión del desempeño de las agencias investigadoras, de procesos y de revisión y administración, de las direcciones generales de Policía Judicial, de Servicios Periciales, de Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de las fiscalías, de la Visitaduría, de

la Coordinación de Agentes Auxiliares del Procurador, de la Oficialía Mayor y sus direcciones generales, de las subprocuradurías y del Procurador en el ámbito de sus competencias respectivas;

Que el establecimiento de los juzgados penales de primera instancia en los centros de reclusión periféricos del Distrito Federal imposibilita físicamente la responsabilización integral en una sola agencia y un mismo agente del Ministerio Público por el inicio, desarrollo, y determinación de la averiguación previa, por una parte, y de su consignación y persecución ante los tribunales, por otra parte;

Que las reformas a los artículos 16 y 19 constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el ocho de marzo de 1999 y las reformas consecuentes al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el tres de mayo del año en curso, por las que se restableció la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad como base para la emisión de los autos de formal prisión y sujeción a proceso y el libramiento de órdenes de aprehensión y comparecencia, restauran al Ministerio Público en su función como parte acusadora en el proceso y exigen la reorganización de sus funciones investigadoras y persecutorias, así como la corresponsabilidad en la aportación de los elementos probatorios ulteriores en el proceso de los agentes del Ministerio Público responsables de la integración de la averiguación y los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados responsables por el resultado debido del proceso;

Que la racionalización de cargas de trabajo, la responsabilización por su desahogo, la articulación de los criterios procedentes de productividad y probidad, la evaluación permanente del personal y de las agencias, delegaciones y fiscalías en su conjunto y la asignación de responsabilidades y otorgamiento de estímulos de conformidad con las evaluaciones debidas son indispensables para elevar la eficiencia y eficacia y asegurar la legalidad, imparcialidad, profesionalismo y honradez en el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares en la investigación y persecución de los delitos que le atribuye la Constitución; y

Que el procedimiento para reorganizar las agencias del Ministerio Público conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, profesionalismo, eficiencia y eficacia, debe desplegarse en cada una de las agencias que constituyen la base de la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de ésta en su conjunto para conseguir su objetivo de acuerdo con dichos principios constitucionales rectores.

### **CAPÍTULO 3**

## **PROBLEMÁTICA DE LA INSTITUCIÓN CON SUS ÓRGANOS DE CONTROL Y ÓRGANOS AUXILIARES EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

### **3.1 PUESTA A DISPOSICIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE DEL DELITO EN LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos venido precisando de manera general, los alcances y métodos seguidos por los agentes del Ministerio Público en su función específica de procuración de justicia, así como del ejercicio de sus facultades.

Dentro de este orden de ideas, corresponde al presente capítulo realizar un análisis específico de los diversos aspectos que intervienen en la actuación del Ministerio Público desde que le es puesto a su disposición al presunto responsable de un delito, de cómo se inicia la Averiguación Previa, los grados de participación de los órganos destinados a su auxilio y de qué manera intervienen los órganos de control interno en la vigilancia tanto administrativa como jurídica de su actuación, a efecto de otorgar legalidad y certeza jurídica a todos los miembros de la sociedad que de alguna u otra manera se ven obligados a recurrir ante esta instancia.

Bajo estas premisas, tenemos que existen varios mecanismos para que el presunto responsable de un hecho delictivo sea puesto a disposición del Ministerio

Público. En tal virtud, conviene recordar que el órgano ministerial puede tomar conocimiento de un hecho delictivo en forma directa e inmediata, porque un particular lo ponga en conocimiento o bien la policía en cualquiera de sus rangos en ejercicio de sus funciones siendo denominado dicho conocimiento como la “*Notitia Criminis*.”

Así, en la actualidad, la noticia del delito no se reduce al mero aviso de que ha acontecido un delito sino más bien la noticia debe referirse a datos concretos o específicos ya que es una de las fuentes donde el Ministerio Público, dentro de la Averiguación Previa ordenará el inicio de la misma y girará instrucciones a sus auxiliares, para las investigaciones conducentes.

Por lo tanto, en los casos en que sea un particular quien proporcione la noticia del delito, se le solicitará narre la forma en que conoció del hecho delictivo, aportando detalladamente todo lo relacionado con lo hechos y manifieste si existen más que pudieran aportar mayores datos.

Luego entonces, al nacer la pretensión punitiva y derivada de ella la acción penal, traerá como consecuencia el movimiento de la maquinaria de nuestro sistema penal y el comienzo de la Averiguación Previa, primera etapa del procedimiento penal, según lo hemos precisado, pero ésta a su vez no surge de manera espontánea ya que como todo procedimiento penal, está sujeta al principio de legalidad y su inicio supone el cumplir con ciertos requisitos necesarios e imprescindibles.

En este sentido, el artículo 3º fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece que en la Averiguación Previa corresponde al Ministerio Público, recibir las denuncias y querellas que le presenten sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito; situación ésta, que consideramos justifica el hecho de que la denuncia sea una obligación para toda aquella persona que tenga conocimiento de un delito, aún cuando no haya presenciado la comisión del mismo, toda vez que el propio Estado y la sociedad tienen interés en que cualquier hecho delictivo sea investigado y castigado, sin dilación alguna.

Ahora bien, tenemos que para el maestro Sergio García Ramírez, la denuncia y la querella se pueden entender como:

*“Denuncia. ...transmisión de conocimiento sobre determinado hecho con apariencia delictuosa, que cualquier persona hace (o debe hacer) a la autoridad competente (Ministerio Público) [...]es el instrumento propio de los actos perseguidos por oficio[...].”*

*“Querella. [...]manifestación de conocimiento sobre hechos delictuosos y una expresión de voluntad a efecto de que se lleve adelante la persecución procesal. Este requisito se plantea en el caso de los llamados delitos privados, para cuya persecución predomina el interés privado sobre el Público...” (54)*

De los anteriores conceptos, se puede precisar que la denuncia la puede formular cualquier persona y la querella únicamente el sujeto pasivo del delito, ello en virtud de que la denuncia se formula respecto de delitos perseguidos de oficio y

---

<sup>(54)</sup> GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, op. cit. p. 1.

la querrela respecto de delitos perseguidos únicamente a petición de parte, amén de que una vez realizada la denuncia, el denunciante ya no puede por así decirlo desistirse de la misma, y el querellante sí puede hacerlo, en otras palabras, en el caso de la denuncia no es procedente que la víctima o los deudos de ésta otorguen el perdón al delincuente y en el caso de la querrela si.

En este sentido, la Ley previene ciertas formalidades que deben revestir la denuncia y querrela así como su recepción por parte del Ministerio Público, siendo éstas:

- Ambas pueden formularse por escrito o verbalmente debiendo contener la firma o huella del denunciante o querellante.
- El denunciante o querellante se debe de limitar a describir los hechos supuestamente delictivos sin calificarlos jurídicamente.
- Ambas deben de presentarse en términos del derecho de petición.
- El Ministerio Público debe dejar constancia de que se le informó al denunciante o querellante la trascendencia del acto que éstos realizan, se les hace conocer las penas en que incurren aquellos que declaran falsamente ante la autoridad y sobre las modalidades del procedimiento, según sea el delito, de oficio o de querrela.
- Las querrelas presentadas por personas morales podrán ser formuladas por apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial para presentarlas.

- Las querellas presentadas por personas físicas a través de apoderado, se necesita que éste tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial para presentar querellas.

A este respecto, es conveniente manifestar que en la práctica, cuando el Ministerio Público recibe una denuncia o querella, de manera verbal, se hace constar en el acta que el sujeto la ratifica en todas y cada una de sus partes su denuncia o querella, mientras que cuando las recibe por escrito, el Ministerio Público cita al denunciante o querellante, a efecto de que estos ratifiquen su denuncia o querella respectivamente, desafortunadamente esta práctica viciosa se ha vuelto requisito *sine qua non* para iniciar la Averiguación Previa y la investigación correspondiente lo que consideramos acarrea grave problemática jurídica en el caso de que la denuncia no sea ratificada, ya que en el caso de la querella cuando el sujeto que la formula no la ratifica implícitamente se entiende que no desea que se siga procedimiento alguno en contra del o de los sujetos que cometieron el delito en su contra, aunque ello debe de ser expreso, pero en el caso de la denuncia, el problema es grave, ya que como se señaló anteriormente la investigación que realiza el Ministerio Público en esta etapa está regida por el principio de oficiosidad, es decir, una vez que éste ha tenido conocimiento de la comisión de un delito, inclusive aún tratándose de delitos perseguidos solo a petición de parte ofendida, debe abocarse a la investigación del mismo, sin que para ello deba de mediar petición del denunciante o querellante, por lo que dicha práctica usual resulta por demás irrelevante, ya que si el denunciante no realiza la ratificación de su denuncia y debido a ello, el Ministerio Público no realiza

las investigaciones conducentes entonces habrá de su parte un indebido ejercicio de sus obligaciones, toda vez que como lo hemos manifestado, la investigación no está sujeta a su libre arbitrio sino que es un mandato constitucional, más aún si tomamos en cuenta que tanto para el Estado así como para la sociedad existe sobrado interés en que todo delito sea investigado, esclarecido y castigado.

Ahora bien, una vez que el Ministerio Público ha tenido conocimiento de la comisión de un delito, por sí o mediante una denuncia o querrela, es decir, cuando se encuentran reunidos o cubiertos los requisitos de procedibilidad, éste realiza las funciones que le confiere el artículo 21 Constitucional y demás disposiciones secundarias, naciendo así el procedimiento penal e inicia entonces la Averiguación Previa con una resolución de apertura de la misma llamada *auto de adquirendum* (providencia por la cual se ordenan las averiguaciones) y en cumplimiento de este auto, él mismo está obligado a realizar y ordenar a sus auxiliares la búsqueda de pruebas y el aseguramiento de aquellos objetos que tengan relación con el delito o sean producto de éste, así como de aquellos indicios y huellas que puedan alterarse, removerse, inutilizarse o desaparecer y que en un momento dado sirvan para acreditar la existencia del cuerpo del delito y determinen la responsabilidad de quien o quienes en él participaron, es decir, realiza todas aquéllas diligencias necesarias para la comprobación de la probable responsabilidad del o de los indiciados, actividad en la cual se ajustará a lo previsto por el artículo 124 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y para lo cual podrá hacer uso de cualquier medio probatorio, inclusive de aquellos que la ley no contemple, es decir,

goza de la acción más amplia para emplear los medios de investigación y de prueba, así como el desahogo de éstas, encaminadas al conocimiento del hecho que se investiga y que a su juicio estime convenientes, con la única limitante que no sean contrarias a derecho.

Dentro de este orden de ideas, tenemos que atento a lo que disponen los artículos 269 y 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal vigente que a la letra se transcriben son dos las opciones que tiene el Ministerio Público, para proceder según el caso concreto, a saber:

*“Artículo 269.- Cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma:*

- I. *Se hará constar la hora, fecha y lugar de la detención, así como, en su caso el nombre y cargo de quien la haya ordenado y ejecutado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad diversa al Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o recibido al detenido;*
- II. *Se le hará saber de la imputación que exista en su contra y el nombre del denunciante, acusador o querellante;*
- III. *Será informado de los derechos que en averiguación previa consigna en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Dichos derechos, son:*

- a) *No declarar si así lo desea;*
- b) *Que debe tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio;*
- c) *Ser asistido por su defensor cuando declare;*

- d) *Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación previa, y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;*
- e) *Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación previa, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el acta de averiguación previa;*
- f) *Que se le reciban los testigos y las demás pruebas que ofrezca, las cuales se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediendo el tiempo necesario para su desahogo, siempre que no se traduzca en dilación de la averiguación previa y las personas cuyos testimonios ofrezcan se encuentren presentes en la oficina del Ministerio Público.*

*Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculpado y su defensor, el juzgador resolverá en su oportunidad, sobre la admisión y práctica de las mismas; y*

- g) *Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución Federal, y en los términos del artículo 556 de este Código.*

*Para los efectos de los incisos b), c) y d) se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de que se disponga, o personalmente si se hallaren presentes; y*

- IV. *Cuando el indiciado fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda.*

*De la información al indiciado sobre los derechos antes mencionados, se dejará constancia en el acta de averiguación previa.*

*En todo caso se mantendrán separados a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención.*

**Artículo 271.-** *El Ministerio Público que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto el ofendido como el probable responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen, con carácter provisional acerca de su estado psicofisiológico.*

*El Procurador determinará mediante disposiciones de carácter general el monto de la caución aplicable para gozar de la libertad provisional en la averiguación previa.*

*Cuando el Ministerio Público decreta esa libertad al probable responsable lo prevendrá para que comparezca ante el mismo para la práctica de diligencias de averiguación, en su caso y concluida ésta ante el juez a quien se consigne la averiguación, quien ordenará su presentación y si no comparece ordenará su aprehensión, previa solicitud del Ministerio Público mandando hacer efectiva la garantía otorgada.*

*El Ministerio Público podrá hacer efectiva la garantía si el probable responsable desobedeciere, sin causa justificada, las órdenes que dictare.*

*La garantía se cancelará y en su caso se devolverá cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal o una vez que se haya presentado el probable responsable ante el juez de la causa y éste acuerde la devolución.*

*En las averiguaciones previas por delitos que sean de la competencia de los juzgados de paz en materia penal o siendo de los juzgados penales cuya pena máxima no exceda de cinco años de prisión el probable responsable no será privado de su libertad en los lugares ordinarios de detención y podrá quedar arraigado en su domicilio, con la facultad de trasladarse al lugar de su trabajo, si concurrieren las circunstancias siguientes:*

- I. Proteste presentarse ante el Ministerio Público que tramite la averiguación, cuando éste lo disponga;*
- II. No existan datos de que pretenda sustraerse a la acción de la justicia;*
- III. Realice convenio con el ofendido o sus causahabientes, ante el Ministerio Público de la forma en que reparará el daño causado, en su caso, cuando no se convenga sobre el monto, el Ministerio Público con base en una estimación de los daños causados, en la inspección ministerial que practique, en las versiones de los sujetos relacionados con los hechos y en los demás elementos de prueba de que disponga, determinará dicho monto;*
- IV. Que tratándose de delitos por imprudencia ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, el presunto responsable no hubiese abandonado al lesionado, ni participado en los hechos en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas;*
- V. Que alguna persona, a criterio del agente investigador del Ministerio Público, fundado en los datos que recabe al respecto, se comprometa, bajo protesta, a presentar al probable responsable cuando así se resuelva;*
- VI. En caso de que el indiciado o la persona a quien se refiere la fracción anterior, desobedecieren sin justa causa las órdenes que dicte el Ministerio Público, se revocará el arraigo y la averiguación previa será consignada en su caso, solicitando al juez competente la orden de aprehensión o de comparecencia en su contra, según corresponda; y*

VII. *El arraigo no podrá prolongarse por más de tres días; transcurridos éstos el arraigado podrá desplazarse libremente, sin perjuicio de que el Ministerio Público, si así procediese, consigne la averiguación y solicite la orden mencionada.*”

Como se desprende del artículo 269 en comento, el inciso G especifica que le será concedida la libertad provisional bajo caución inmediatamente que lo solicite, atendiendo a lo estipulado en la fracción I del artículo 20 Constitucional en relación con el artículo 556 del Código de Procedimientos Penales (Libertad provisional bajo caución), es decir, en el caso de denuncia o querrela y tratándose de un delito que nuestra ley penal no considere grave, el inculpado una vez puesto a disposición del Ministerio Público gozará de este beneficio, además de que se le permitirá comunicarse con persona de su confianza.

Asimismo, el Ministerio Público debe en consecuencia ordenar las averiguaciones necesarias tendientes a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, a efecto de ponerlo a disposición del órgano jurisdiccional competente.

Por lo que respecta al artículo 271 del Código de Procedimientos Penales, el Ministerio Público puede válidamente decretar la libertad provisional del inculpado y en su caso, el arraigo en el domicilio de éste, apercibiéndolo de comparecer a la práctica de diligencias de averiguación previa ante el propio agente del Ministerio Público e incluso ante el Juez, cuando así fuere necesario, previas las formalidades establecidas en el artículo en cita fracciones I, II, III, IV, y V.

Ahora bien, por lo que respecta a la puesta a disposición del Ministerio Público, de un presunto responsable de delito sorprendidos en flagrancia, o por motivo de caso urgente, tenemos que los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 constitucional, establecen dos hipótesis en las cuales se puede privar de la libertad a un individuo a quien se le atribuye la comisión de un delito, sin que para ello se requiera orden de aprehensión, que son la flagrancia y el caso urgente.

Así tenemos que la flagrancia es una idea doble, compuesta por un elemento real o material, que es la verificación de un hecho presuntivamente delictivo y otro causal: que se sorprenda al presunto responsable en el momento de su verificación, o bien conste indudablemente cual sea éste, por elementos reales incontrovertibles que le ligan inmediatamente con el hecho realizado.

Esta clasificación de delitos flagrantes es de naturaleza eminentemente procesal ya que atiende sólo al momento de su consumación, para posteriormente procesar de manera inmediata al detenido, por ello la flagrancia no afecta la punibilidad del acto, sino solo determina la forma en que va a procederse en contra del individuo, es decir, el modo que se va a seguir en su persecución o castigo.

A este respecto, el artículo 267 del Código de Procedimientos Penales preceptúa:

*“Artículo 267.- Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.*

*Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.*

*En esos casos el Ministerio Público iniciará desde luego la averiguación previa y bajo su responsabilidad, según proceda, decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad, o bien, ordenará la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.*

*La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien decrete la indebida retención, y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad.”*

Como se desprende del artículo en cita, en materia penal, a la palabra flagrancia se le ha dado el significado de **“en el momento de cometer el delito”**, sin embargo, el artículo además de indicarnos en qué consiste ésta, erróneamente considera como tal lo que en la doctrina se conoce como cuasi flagrancia y presunción de flagrancia.

En tal virtud, se considera que hay cuasi flagrancia, cuando después de ejecutado el hecho delictuoso, el indiciado es perseguido materialmente, con lo que bajo la cuasi flagrancia una persona podrá ser detenida aún después de que consumó o ejecutó el delito, siempre y cuando haya sido perseguido inmediatamente después de la realización del mismo.

Por otra parte, existe presunción de flagrancia, o equiparación de flagrancia, cuando inmediatamente después de ejecutado el hecho delictivo alguien señala a

una persona como presunto responsable del delito, y se encuentra en su poder el objeto del mismo, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad, en esta hipótesis el individuo no ha sido capturado al ejecutar o consumir el delito, y tampoco ha sido perseguido luego de cometido, únicamente existen datos que hacen factible pensar que ese sujeto fue el autor, y por lo tanto se le puede detener.

Asimismo, el texto del artículo 16 constitucional en su párrafo quinto establece:

*“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.”*

En tal virtud, para que el Ministerio Público pueda ordenar la detención de un sujeto en caso urgente, es necesario que en la especie se reúnan cuatro elementos a saber:

➤ **QUE SE TRATE DE DELITO GRAVE:**

Hay que recordar que la calificación de la gravedad del delito no queda al arbitrio del Ministerio Público, sino que correspondió al legislador hacerlo, tal y como se puede constatar en el párrafo cuarto del artículo 268 del Código de

Procedimientos Penales para el Distrito Federal, evitando de esta manera las arbitrariedades en que pudiera incurrir el Ministerio Público al hacer dicha calificación.

➤ **QUE EXISTA RIESGO FUNDADO DE QUE EL INDICIADO PUEDA SUSTRARSE A LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA:**

A este respecto, se debe precisar que se habla de un indiciado y no de un presunto responsable y que el vocablo indiciado es utilizado desde que el Ministerio Público tiene conocimiento de la *noticia criminis* hasta el ejercicio de la acción penal, por lo que para que un sujeto tenga ese carácter implica que previamente se formuló una denuncia o querrela respecto de un hecho delictuoso así como la existencia de pruebas o indicios respecto de la probable responsabilidad de dicho individuo, es decir, que ya se inició e integró una Averiguación Previa, y que sólo está pendiente la resolución sobre el ejercicio de la acción penal.

➤ **QUE NO SEA POSIBLE OCURRIR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL POR RAZÓN DE LA HORA, LUGAR O CIRCUNSTANCIA:**

Lo que debemos entender como la posibilidad de que en aquellos casos en que ante el riesgo inminente de que el presunto responsable se sustraiga a la acción de la justicia, es necesario detenerlo inmediatamente, y que de acudir ante el Juez a solicitarse la orden de aprehensión, se imposibilitaría su detención debido al tiempo que tardaría el órgano jurisdiccional para librar la orden de aprehensión.

➤ **EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ, BAJO SU RESPONSABILIDAD, ORDENAR POR ESCRITO LA DETENCIÓN DE UNA PERSONA, FUNDANDO Y EXPRESANDO LOS INDICIOS QUE MOTIVARON SU PROCEDER.**

El artículo 16 constitucional, indica que al Ministerio Público “podrá” decretar la detención, dejándole al arbitrio de éste esa decisión, es decir, constitucionalmente habrá casos urgentes en los que el Ministerio Público decida decretar la detención y otros en los que no lo haga, lo cual es incongruente, puesto que si hay caso urgente el Ministerio Público está obligado a detener al presunto responsable para que no se sustraiga a la acción de la justicia y para que de esta manera nuestro sistema de justicia penal actúe sin demora y se evite así en cierta medida la impunidad. Cuando el Ministerio Público decida ordenar la detención de un presunto responsable está obligado a ceñirse al principio de legalidad, debiendo motivar y fundar su proceder, exponiendo los motivos de hecho y los preceptos de derecho en los que se base para ello, así como exponer de manera relacionada los razonamientos respectivos.

Así pues, en el caso de flagrancia, una vez que el detenido es puesto a disposición del Ministerio Público, éste a su vez verificará si la detención fue hecha o no en ese supuesto si la detención no fue realizada en flagrancia decretará su libertad, pero podrá iniciar la Averiguación Previa correspondiente, de encontrarse reunidos los requisitos de procedibilidad y en su caso decretar el arraigo de dicho sujeto; si la detención fue realizada en flagrancia y si se reúnen los requisitos de procedibilidad, esto es la denuncia o querrela, iniciará entonces la Averiguación Previa, decretando la retención del presunto responsable; si el delito merece pena privativa de libertad y si la pena es alternativa o no privativa de libertad decretará su

libertad. Inmediatamente después, él o sus auxiliares, se trasladarán al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso y tomarán los datos de las personas que los hayan presenciado, procurando que declaren de ser posible en el mismo lugar de los hechos. Asimismo, ordenará a sus auxiliares a que busquen y aseguren los objetos, huellas y vestigios del delito, que en un momento dado sirvan para acreditar la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del presunto responsable, a efecto de integrar la respectiva indagatoria y dictar la resolución correspondiente, la cual dadas las circunstancias particulares del caso, esto es la flagrancia, será la de ejercitar la acción penal correspondiente, salvo cuando se compruebe plenamente que el sujeto activo del delito actuó en circunstancias excluyentes de delito.

En la hipótesis de caso urgente, una vez que el indiciado sea puesto a disposición del Ministerio Público, éste procederá a culminar el perfeccionamiento de la integración de la Averiguación Previa (puesto que como ya se vio anteriormente, ya se inició una Averiguación Previa, pero durante su integración se suscita el caso urgente y se ordena la detención del sujeto) para ejercitar la acción penal correspondiente.

En suma y después de analizar brevemente los supuestos procesales de la puesta a disposición del Ministerio Público del presunto responsable de un delito, el órgano ministerial tiene la obligación de apegarse a derecho en todas y cada una de sus actuaciones respetando ante todo las garantías constitucionales de los presuntos

responsables, en el entendido que de no ser así le será aplicable lo dispuesto por los artículos de la Ley Orgánica y su Reglamento que a continuación se transcriben:

**“Artículo 53.** *En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.”*

**“Artículo 58.** *La Contraloría Interna de la Procuraduría impondrá sanciones a los servidores públicos de la Institución, en los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha ley y las demás normas aplicables previenen.”*

**“Artículo 72.** *Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y que tendrá las siguientes atribuciones:*

VI. *Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;”*

**“Artículo 73.** *Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí o a través de los agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:*

II. *Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;*

V. *Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia;*

VI. *Conocer quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y en su caso, comunicarlas a la Contraloría Interna;*

*VII. Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría, así como a la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa”.*

### **3.2 INICIO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

Con el ánimo de no redundar más allá de lo necesario en nuestro trabajo de investigación, y toda vez que consideramos que se han sentado las bases y características particulares de la Averiguación Previa a lo largo del presente estudio. Abordaremos el presente tema con el afán de recordar algunas cuestiones necesarias que nos permitan desarrollar adecuadamente los puntos subsecuentes.

Así entonces, recordemos que las actividades del Ministerio Público se encaminan a la investigación del delito, por tal motivo el Representante Social deberá, de acuerdo a los hechos narrados por el denunciante o querellante, establecer las directrices que se han de seguir en el desarrollo de la investigación, de acuerdo al delito de que se trate.

De tal suerte que el orden y la secuencia sistemática en el progreso de las actividades en la averiguación previa permitirán al Agente del Ministerio Público y a sus órganos auxiliares, recabar la información necesaria a efecto de determinar al final de su recolección si con ella se amerita ejercitar o no la acción penal.

Por lo que hemos sido insistentes en el presente estudio al establecer que la finalidad de la investigación es la de “demostrar” la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.

Luego entonces, “Integrar la Averiguación Previa”, implica la obligación del Ministerio Público de recabar, recopilar, reunir o juntar los elementos de convicción que relacionados entre sí permitan a la autoridad determinar con los hechos que se investiga, si pueden ser constitutivos de un delito y que estos hechos le son imputables a un probable responsable.

Tal y como se puede interpretar de las doctas palabras del maestro, Javier Piña y Palacios al decir:

*“Que el acto investigatorio debe revelar conocimiento de elementos que se relacionan con el delito o con el delincuente. En tanto que ese conocimiento no precise los elementos para que el Ministerio Público pueda ejercitar su acción, en tanto que no produzca como resultado la obtención de datos necesarios para que pueda vivir por el simple ejercicio de la Facultad de Policía Judicial y no necesiten de la facultad jurisdiccional, quiere decir que el Ministerio Público no tiene los elementos necesarios para ejercitar su acción”.* <sup>(55)</sup>

Es decir, que en tanto no se complete debidamente la función persecutoria del delito y de esta surjan elementos de convicción que hagan presumir la probable responsabilidad del inculpado, no dará lugar a la función jurisdiccional. Por lo tanto, el órgano encargado de aplicar las consecuencias jurídicas de la norma al caso

---

<sup>(55)</sup> PIÑA Y PALACIOS, JAVIER. *Derecho Procesal Penal*, apuntes para un texto y notas sobre amparo penal; Editorial Botas, México, 1948, p. 102.

concreto, estará materialmente imposibilitado de realizar esa actividad en virtud de que el Representante Social en su indagatoria no reunió los elementos necesarios para integrar el tipo y la probable responsabilidad del inculpado.

Con lo que el Ministerio Público debe entonces, entregar al Órgano Jurisdiccional las pruebas que le permitieron llegar a su determinación de ejercicio de la acción penal.

En tal virtud, la prueba es en la Averiguación Previa, como en todo el procedimiento penal, la columna vertebral de éste. Cualquier imputación que formule el Representante Social en contra del inculpado deberá de estar sustentada en pruebas, tal y como lo analizaremos en los siguientes apartados.

### **3.3 INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES.**

Concordando los argumentos antes expuestos con el tema en estudio, tenemos que una vez que el órgano ministerial ha tenido conocimiento de la comisión de un delito sea por denuncia o querrela y cubiertos todos los requisitos de procedibilidad, da inicio formal la integración de la Averiguación Previa, en donde se tienen que reunir los elementos de prueba tendientes a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.

En este sentido, el Ministerio Público se aboca a la investigación y gira a su vez las instrucciones necesarias a sus órganos auxiliares, a efecto de reunir todos los elementos necesarios para comprobar el cuerpo del delito.

Así, cobra especial importancia dentro de la Averiguación Previa la participación de los órganos auxiliares, en virtud de que, como es de suponerse, atendiendo a la especiales circunstancias del caso concreto, en la investigación y comprobación de un delito se requieren conocimientos, aptitudes y habilidades especiales.

Dentro de este contexto, los órganos auxiliares del Ministerio Público, se encuentran subordinados a su mando, con la salvedad de que los servicios periciales tendrán en todo momento la total autonomía técnico e independencia de criterio que su especialidad le confiere, según se desprende de los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que a la letra prescriben:

*“Artículo 23. Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:*

- I. *La Policía Judicial, y*
- II. *Los Servicios Periciales.*

*Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes.*

**Artículo 24.** *La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.*

*Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.*

**Artículo 25.-** *Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.*

**Artículo 26.-** *Los auxiliares del Ministerio Público notificarán de inmediato a éste, de todos los asuntos en que intervengan.”.*

Con los artículos en cita, se sustenta que el Ministerio Público requiere para el desempeño de su actividad, la participación de auxiliares que aporten sus conocimientos y su destreza en la investigación de hechos consideramos como delictivos. Por lo que, podemos indicar entre otros que los más importantes son: La Policía Judicial del Distrito Federal. La Policía Preventiva en sus diferentes categorías así como los Servicios Periciales en su diversidad de ramas, los que aportarán los elementos que sirvan de base para la consolidación de las investigaciones efectuadas por el órgano ministerial.

A este respecto, el maestro Osorio y Nieto apunta:

*“El Ministerio Público en su función investigadora requiere apoyos técnicos y mediante actividades especiales, como la función de Policía Judicial y la Pericial, le proporcionen elementos para poder decidir en sólida base, el ejercicio o abstención de la*

*acción penal, las mencionadas funciones se realizan a través de las Direcciones Generales de la Policía Judicial y de servicios Periciales.*"<sup>(56)</sup>

Por lo tanto, la intervención de los órganos auxiliares del Ministerio Público, corre paralela a los inicios de la indagatoria y se puede precisar que su intervención reviste especial importancia en la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpaado.

### **3.3.1 Policía Preventiva.**

Para delimitar correctamente la naturaleza jurídica de la Policía Preventiva como un órgano auxiliar del Ministerio Público en la procuración de justicia, haremos de inicio, una síntesis de lo que nuestro Diccionario Jurídico Mexicano establece al respecto.

*"Policía. (Del latín politia, organización política, administración que a su vez proviene del griego politeia, perteneciente al gobierno de la ciudad). Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los tribunales judiciales.*"<sup>(57)</sup>

<sup>(56)</sup> OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. *La Averiguación Previa*. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 55.

<sup>(57)</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, pp. 2453 y 2454.

Ahora bien, como cuerpos policíacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

En relación con esta última, debemos mencionar tres cuerpos policíacos, es decir, las policías judicial federal, judicial del Distrito Federal y judicial militar, con organización y características similares.

Así el segundo cuerpo de carácter general está constituido por la policía preventiva. Por lo que se refiere al Distrito Federal, la citada policía preventiva forma parte del gobierno del propio distrito, de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal con fecha de publicación del 29 de diciembre de 1978, reformada por última vez en esta materia, en publicación del día 6 de enero de 1994.

El citado cuerpo, actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los tribunales judiciales, al obedecer y ejecutar sus mandamientos de aprehensión, de investigación y de persecución de los delitos, en los términos del artículo 21 de la Constitución, así como los relativos de los Código de Procedimientos Penales.

No obstante que funcionaban de manera independiente en un principio, se han unificado las policías de seguridad y de tránsito, que actualmente dependen de la Secretaría General de Protección y Vialidad del actual gobierno capitalino.

Finalmente, por lo que se refiere a la policía preventiva del Distrito Federal, deben señalarse las funciones que les corresponden de acuerdo con la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal del 1° de Junio de 1999, en cuanto a que sus artículos 18, 19 y 20 confieren a los agentes de dicha policía, la facultad de detención y presentación inmediata ante el juez cívico que corresponda, de quienes incurran en faltas flagrantes, cuando así lo consideren dichos agentes, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo justificar la propia detención ante el mencionado juez cívico, y cuando no proceda la detención y remisión del infractor por no ser considerada como falta grave, los agentes de la policía preventiva deben extender un citatorio al presunto infractor, para que comparezca ante el juez cívico y en cuya boleta se anotarán cuando menos, la falta cometida, sus características, fecha y hora en que se efectúe la entrega del citatorio y el señalamiento de que el presunto infractor contará con un término de 48 horas para presentarse al Juzgado.

A este respecto, el maestro Rafael De Pina, nos dice:

*“Policía. Función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público (policía gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento, del delito y del delincuente (Policía Judicial) y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública (Policía sanitaria).”*<sup>(58)</sup>

Por lo que podemos precisar que al paso del tiempo han surgido diferentes tipos de policías, mismas que han adoptado diferentes denominaciones y se han

---

<sup>(58)</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. op. cit. p. 411.

organizado de acuerdo a la autoridad en turno así como a las necesidades imperantes de la época en se que han constituido.

En tal virtud, consideramos para normarnos un criterio adecuado a la descripción que el maestro Colín Sánchez realiza de la Policía Preventiva al decir:

*“Desde el punto de vista administrativo, el Estado realiza la función preventiva a través de la policía de este nombre, para así velar por el orden, la moral y la seguridad pública.*

*En garantía del bienestar social esta función circunscribe a las siguientes acciones: Vigilar, Informar, Ordenar, Exigir y Obligar no sólo como medidas preventivas, sino represivas.*

*La vigilancia evita hechos delictuosos y facilita los primeros auxilios requeridos por los particulares, en toda clase de acontecimientos.*

*Como órgano informativo coadyuva al mejor desenvolvimiento de los ciudadanos en sus tareas, lo mismo sobre la ubicación de una calle que acerca del lugar y autoridades a quienes pueden acudir para presentar su queja, en caso de haber sido víctimas de hechos delictuosos.”<sup>(59)</sup>*

Ahora bien, la Policía Preventiva del Distrito Federal se rige por un Reglamento en el cual se concentra la Organización y Función de dicho cuerpo policial, a saber:

- 1) **Prevención:** Previene la comisión de delitos así como la correcta aplicación de los reglamentos gubernativos, infraccionando la violación de los mismos.

---

<sup>(59)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. op. cit. p. 274.

- 2) De Protección. Protege a las personas, en su integridad y sus propiedades atendiendo así también la vigilancia del orden público y la seguridad de la sociedad en general.
  
- 3) *Auxiliar. Esta es una de las atribuciones más importantes ya que auxilia a los funcionarios del ministerio público en los casos que sea necesario de una forma directa o indirecta; la primera cuando le sea ordenado y la segunda cuando intervenga por su propia actividad.*
  
- 4) Aprehender; Cuando exista flagrancia en la comisión de hechos delictuosos, presentando de inmediato al o los probables responsables a la autoridad ministerial; y
  
- 5) Cuidar la observancia de la ley sobre faltas de Policía y buen gobierno en el Distrito Federal.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal señala que, la Policía Preventiva depende de mandos que se clasifican en:

- **Supremo:** Corresponde directamente en el Distrito Federal al primer mandatario de la Nación;

- ***El mando alto:*** Corresponde al Jefe de gobierno del Distrito Federal, que delega su ejercicio por medio del Secretario de Seguridad Pública.
- ***Mandos administrativos:*** Recaen en los Directores de cada una de las unidades Administrativas de la misma Secretaría, luego entonces tenemos:
- ***El Mando operativo.*** Del que dependen las direcciones correspondientes; Jefe de Región y de Sector; Comandantes de Agrupamiento de grupo y de Unidades Especiales y Menores.

El Reglamento establece las siguientes jerarquía: Para el mismo mando operativo, súper Intendentes, Inspectores, Oficiales y Policías éstos últimos tienen una subclasificación ya que existen: Policía primero, Segundo y Tercero así como simplemente Policía.

De lo que se infiere que la estructura del órgano auxiliar del Ministerio Público, llamado Policía Preventiva se encuentra escalafonado en jerarquías, debiendo tener éstas conocimientos técnicos de moral y de alto civismo para el desempeño de las funciones que se les asigne, estando siempre a la expectativa de prevenir la comisión de hechos delictivos, su inmediata intervención en apoyo de las víctimas de tales hechos, así como de poner en conocimiento de representante social cualquier situación considerada negativa y produzca o pueda producir el quebranto de la integridad de las personas, de su patrimonio y demás bienes.

Así, al formar parte de la Policía preventiva se deberá cumplir con todas y cada una de las normas establecidas, para el buen funcionamiento y auxilio al órgano de procuración de justicia, en caso contrario a quien vulnere dichas normas se hará acreedor a correctivos disciplinarios que van desde leves a graves: Como la amonestación, arrestos de un término hasta de 36 horas, cambio de adscripción, suspensiones temporales o hasta la destitución del cargo, o la apertura de proceso penal (solo en caso de incurrir en delito).

En los casos de Flagrante delito la Policía Preventiva como cualquier otra corporación de Policía tienen la estricta obligación de manifestarlo al órgano ministerial, haciéndolo por medio de las llamadas notas informativas y de remisión: La primera opera, cuando ponen en conocimiento un hecho material delictivo, en que pudiera estar involucrado algún o algunos sujetos; La segunda como su nombre lo indica es mediante la que se remiten al Ministerio Público: Personas, Objetos u otras cosas relacionadas con el hecho delictivo, exigiendo la autoridad ministerial que en auxilio, se elaboren tales notas de la forma más concisa y detallada, describiéndose lo que se pone a disposición y el porqué se presenta a los sujetos o cosas.

En seguida se tomará la declaración de los elementos remitentes quienes apoyarán sus notas mediante la ratificación de las mismas en su declaración y el particular aporta los datos mediante declaración bajo protesta apercibido de las penas en que incurrir los falsos declarantes.

Por último, de lo aportado por el Policía Preventivo el representante social partirá hacia la investigación formal de los delitos integrando las respectivas indagatorias hasta darles la salida que a cada una corresponda conforme a derecho.

### **3.3.2 Policía Judicial del D. F.**

Sin lugar a dudas el órgano que más auxilia al Ministerio Público lo es la Policía Judicial, toda vez que mediante ella se lleva a cabo las investigaciones tendientes a comprobar los hechos delictuosos de los que ha tenido conocimiento, así el Ministerio Público no realiza toda la función investigadora, pues para ello se auxiliará de la Policía Judicial, conforme lo establece el artículo 24 de la Ley Orgánica que dispone:

*“Artículo 24.- La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.*

*Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.”*

Asimismo, y según lo señala el artículo 75 de su reglamento, la Policía Judicial está a cargo de un Jefe General de la Policía Judicial quien tiene las siguientes atribuciones, atento a lo dispuesto por el artículo 76 del ordenamiento en comento que preceptúa:

- I. Designar, con base en los concursos que para tal efecto se convoquen, al coordinador de los servicios de la Policía Judicial ante las Agencias Investigadoras del Ministerio Público.
- II. Participar en la elaboración de los proyectos de normas generales que regulen la actuación de los agentes de la Policía Judicial, tanto de aquellos que estuvieren adscritos directamente a esta Jefatura General, como de aquellos que estuvieren adscritos a las fiscalías centrales de investigación o a las fiscalías desconcentradas de investigación;
- III. Dictar las medidas idóneas para que las investigaciones se lleven a cabo bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como para que los agentes de la Policía Judicial sigan métodos científicos que garanticen el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos a su cargo;
- IV. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión, y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales y las de detención a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 Constitucional y poner al detenido inmediatamente a disposición de la autoridad jurisdiccional en los términos del artículo 16 precitado, siendo corresponsables los agentes comisionados de su cumplimiento con el agente del Ministerio Público titular de la unidad de investigación.
- V. Instruir a los agentes de la Policía Judicial sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos y, en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado;

- VI. Llevar a cabo con los agentes de la Policía Judicial que le estén adscritos y en auxilio del Ministerio Público, las investigaciones de hechos delictivos de especial importancia o gravedad, en los términos de las instrucciones que al efecto emita el Procurador;
- VII. Establecer el enlace y la coordinación con las autoridades de la Policía Judicial Federal y con la Policía Judicial de las demás entidades federativas de la República, así como lograr una comunicación directa y eficaz con aquéllas para la mejor procuración de justicia, en los términos de las bases, convenios y demás instrumentos de colaboración que al efecto se celebren;
- VIII. Vigilar que durante el desarrollo de las investigaciones, los agentes de la Policía Judicial se apeguen a los principios de actuación que establece la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables;
- IX. Operar una base de datos para el adecuado control de las investigaciones realizadas, registro de bienes recuperados, pruebas recabadas y custodia de objetos;
- X. Planear, coordinar y dirigir la operación de un grupo de agentes de la Policía Judicial, destinados a la reacción inmediata para atender situaciones de emergencia o de gravedad, de conformidad con las instrucciones que emita el Procurador;

- XI. Coordinar el servicio de seguridad a las personas, prestado por los agentes de la Policía Judicial, en los términos de las instrucciones que al efecto emita el Procurador;
- XII. Vigilar que se atiendan de inmediato las llamadas de auxilio de la comunidad;
- XIII. Llevar el control de radio de la guardia de agentes y del personal de la Policía Judicial en cuanto a los servicios que presta, así como canalizar a las instancias pertinentes la información respectiva;
- XIV. Mantener la disciplina entre los agentes de la Policía Judicial, imponiendo las medidas necesarias para tal efecto, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a diversas unidades administrativas;
- XV. Informar a la unidad administrativa competente, las irregularidades en que incurran los agentes de la Policía Judicial en el desempeño de sus funciones, así como sobre los hechos delictivos en que puedan estar involucrados y que fueren de su conocimiento;
- XVI. Mantener comunicación permanente con el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial para el desarrollo de las funciones encomendadas a este órgano por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y otras disposiciones aplicables y apoyarlo para el eficaz cumplimiento de las mismas, y
- XVII. Formular la relación de los agentes de la Policía Judicial que se hayan hecho merecedores a condecoraciones, estímulos y recompensas, en los términos de las disposiciones aplicables.

En tal virtud, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deben practicarse durante la Averiguación Previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que le sean ordenadas por el Ministerio Público, por otra parte ejecutará las órdenes de aprehensión, participará en cateos y otros mandamientos solicitados por la autoridad judicial, (dentro de la etapa procesal. Igualmente la Policía Judicial se regula en su actividad por, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que según su artículo 274 señala:

*“Artículo 274.- Cuando la Policía Judicial tenga conocimiento de la comisión de un delito que se persiga de oficio, sólo cuando por las circunstancias del caso, la denuncia no puede ser formulada directamente ante el Ministerio Público, levantará una acta, de la cual informará inmediatamente al Ministerio Público, en la que consignará:*

- I. El parte de la policía, o en su caso, la denuncia que ante ella se haga, asentando minuciosamente todos los datos proporcionados por uno u otra;*
- II. Las pruebas que suministren las personas que rindan el parte o hagan la denuncia, así como las que se recojan en el lugar de los hechos, ya sea que se refieran a la existencia de los elementos del tipo o a la probable responsabilidad de sus autores, cómplices o encubridores; y*
- III. Las medidas que dictaren para completar la investigación.”*

Por lo que podrá recibir denuncias y querellas sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible, la presentación directa de aquéllas ante el Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a ésta para que acuerde lo que legalmente proceda.

Finalmente, las atribuciones correspondientes a este órgano auxiliar del Ministerio Público son:

- Investigar hechos delictuosos en lo que los agentes del Ministerio Público soliciten su investigación, así como de los que tengan noticia de forma directa.
- Recabar las pruebas de la existencia de los delitos;
- Hacer entrega de citas de requerimiento y presentaciones de personas solicitadas por el Agente del Ministerio Público;
- Ejecutar las órdenes de presentación y comparecencia solicitadas por el mismo órgano ministerial;
- Poner a la inmediata disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en flagrancia.
- Registrar la distribución, control y trámite de las órdenes giradas para efectos de investigación, con presentación siempre de informes por escrito.

### **3.3.3 Servicios Periciales.**

Por lo que respecta a los servicios periciales como auxiliares del Ministerio Público, el maestro Guillermo Colín Sánchez, nos dice:

*“A la Dirección de Servicios Periciales, en sus diversas especialidades, incumbe emitir los dictámenes solicitados por el Ministerio Público y las autoridades Judiciales, para esos y otros fines tendrá a su cargo el Casillero de Identificación criminalística, procediendo a identificar a los procesados en los términos señalados por las leyes, expedir los certificados que informe sobre antecedentes penales y, devolver, cuando proceda la ficha signalética a las personas que lo soliciten.”*<sup>(60)</sup>

Ahora bien, el fundamento jurídico que establece el hecho de que los servicios periciales son auxiliares del Ministerio Público se contiene en el artículo 25 de la Ley Orgánica que preceptúa:

*“Artículo 25. Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.”*

Es conveniente aclarar, que con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, el 3 de junio de 1996, ésta se encuentra facultada también para llevar a cabo los peritajes en materia médica, tal y como lo dispone el artículo 4º de su Decreto de Creación que establece:

*Artículo 4º.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

*IX. Elaborar los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia; [...]*

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal define a los Servicios Periciales como Auxiliares directos del Ministerio Público en el Distrito Federal.

---

<sup>(60)</sup> COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, op. cit. p. 106.

Así, la Dirección General de Servicios Periciales tiene sus atribuciones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría que a la letra establece:

**Artículo 77.** *Al frente de la Coordinación General de Servicios Periciales habrá un Coordinador General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

- I. *Diseñar y establecer los criterios y lineamientos a que deben apegarse la presentación y formulación de los, dictámenes e informes de las diversas especialidades periciales;*
- II. *Diseñar los mecanismos, procedimientos y programas de supervisión y seguimiento de las actividades que realicen los peritos adscritos a la Procuraduría;*
- III. *Evaluar y controlar la intervención de los peritos volantes en las diversas especialidades;*
- IV. *Atender las peticiones de servicios periciales que formulen el Ministerio Público y canalizarlas, para su atención, a los titulares de las diversas especialidades;*
- V. *Establecer los mecanismos y procedimientos de registro y control de atención a las peticiones de servicios periciales formuladas por los agentes del Ministerio Público, así como elaborar los informes y estadísticas correspondientes;*
- VI. *Establecer y operar un sistema de supervisión permanente del personal técnico científico de las diversas especialidades periciales, a efecto de garantizar que cumplan y observen las normas jurídico administrativas vigentes en la materia;*
- VII. *Proponer a sus superiores jerárquicos la habilitación de peritos cuando la Procuraduría no cuente con especialistas en una determinada disciplina, ciencia o arte que se requiera o en casos urgentes;*
- VIII. *Tener a su cargo el casillero de identificación criminalística, y*
- IX. *Proponer a sus superiores jerárquicos programas de intercambio de experiencias, conocimientos y avances tecnológicos con las unidades de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, así como con*

*instituciones similares del extranjero, para lograr el mejoramiento y la modernización de sus funciones.*

Derivado de lo anterior, conviene precisar las especialidades periciales más usuales que se utilizan en la práctica atento a lo que dispone el Manual de Métodos y Técnicas empleadas en Servicios Periciales de la Procuraduría General del Distrito Federal:

***“Criminalística:*** *Es la disciplina auxiliar del Derecho Penal que se ocupa del descubrimiento y verificación científica del delito y del delincuente. La Criminalística se divide según el lugar donde se realice la investigación, a saber:*

- a) Criminalística de campo.*
- b) Criminalística de laboratorio.*

***Fotografía Forense:*** *Es una valiosa técnica de extensa aplicación criminalística. Debe cumplir con dos condiciones principales. Exactitud y Nitidez.*

***Dactiloscopia:*** *Es el conjunto de técnicas y procedimientos que tiene como propósito el estudio y la clasificación de las huellas digitales.*

***Sistemas automatizados de identificación de huellas dactilares:*** *Es un sistema computarizado que permite la identificación rápida y confiable de personas al contar con una base de datos proporcionados por los archivos tradicionales de identificación.*

***Retrato hablado:*** *Es una disciplina técnico artística mediante la cual se elabora el retrato o rostro de una persona extraviada o cuya identidad se ignora.*

*Se toma como base los datos fisonómicos aportados por testigos e individuos que conocieron o tuvieron a la vista a quien se describe.*

**Antropología forense:** Es una rama de la antropología física encargada de la identificación de restos humanos esqueletizados o que aún conservan partes blandas.

**Odontología forense:** Es la aplicación de los conocimientos odontológicos con fines de identificación y de utilidad en el derecho laboral, civil y penal.

**Balística Forense:** Es la rama de la Criminalística que se encarga del estudio de las armas de fuego, de los fenómenos en el momento del disparo, de los casquillos percutidos, de los proyectiles disparados, de la trayectoria de éstos último y de los efectos que producen.

La balística forense en general se divide en: Balística interior, balística exterior y Balística de efectos.

**Química forense:** Es la rama de la ciencia química que se encarga del análisis, clasificación y determinación de aquellos elementos o sustancias que se encontraron en el lugar de los hechos o que pudieran relacionarse con la comisión de un ilícito.

**Medicina forense:** Es la aplicación de los conocimientos médicos a los problemas judiciales.

**Patología Forense:** Aplica los métodos de la anatomía y de la citopatología en la resolución de los problemas judiciales.

**Fonología:** (Análisis de voces). Tiene como objetivo la identificación de voces mediante técnicas sofisticadas que permiten registrar y cotejar las características de la voz. Entre éstas se encuentran. La Frecuencia, intensidad, tonalidad, timbre, etcétera.

**Psicología Forense:** También recibe el nombre de psicología criminal. Es la rama de las disciplinas sociales que trata de conocer los motivos que inducen a un sujeto de delinquir, los significados de la conducta delictiva del individuo que la comete; la falta de temor ante el castigo y la ausencia a renunciar a las conductas criminales.

**Poligrafía.** Aunque no existe ninguna definición exacta sobre el concepto, el polígrafo o detector de mentiras es un instrumento que registra los cambios neurofisiológicos del individuo ante una mentira.

**Criminología.** Es la disciplina que se ocupa del estudio del fenómeno criminal para conocer sus causas y sus formas de manifestación.

**Psiquiatría Forense:** Puede definirse como aquellos conocimientos médicos y especialmente psiquiátricos necesarios para la resolución de los problemas que plantea el Derecho al ser aplicado a los enfermos mentales.

**Medicina Veterinaria Forense:** Se encarga del estudio y tratamiento de las enfermedades de los animales cuando son requeridos por el Ministerio Público para aplicar la justicia.

**Incendios y explosivos.** Es la rama de la criminalística que se ocupa de la investigación científica y de los efectos del fuego o de una onda explosiva sobre bienes muebles o inmuebles.

**Tránsito Terrestre:** Es la parte de la criminalística que se ocupa de la investigación técnico—científica de los hechos de tránsito. Utiliza fundamentalmente los conocimientos físico—matemáticos.

**Valuación:** Es la disciplina que se ocupa de establecer el valor real de los objetos para auxiliar a la justicia.

**Mecánica:** Es la rama encargada del estudio del funcionamiento de las máquinas de combustión, su clasificación, identificación, estado funcional y mantenimiento.

**Ingeniería Civil:** Es la ciencia que se encarga del estudio, planeación, construcción, aprovechamiento y realización de las adecuaciones que se requieran llevar a cabo en una superficie de terreno para lograr uno o varios propósitos. Recibe el nombre de ingeniería civil forense cuando auxilia a la procuración y administración de justicia.

**Ingeniería Topográfica:** Es una disciplina que se encarga del estudio y descripción de la forma, dimensiones, representaciones y probables adecuaciones de una determinada superficie de terreno, representándola de la manera más exacta en planos.

**Arquitectura:** Se le califica de forense cuando coadyuva a un órgano de justicia.

**Contabilidad:** Es la disciplina de las ciencias exactas que se encarga del registro de la cuenta o cálculo de un negocio. Se llama forense cuando participa bajo la responsabilidad de los órganos de procuración y administración de justicia.

**Grafoscopia:** *Es la disciplina que se ocupa del examen de los grafismos con el fin de establecer la autenticidad de firma o manuscritos. Determina la técnica de la falsificación e identifica al autor de la misma.*

**Documentoscopia:** *Es la disciplina que se ocupa del examen de documentos para dictaminar su autenticidad o las posibles alteraciones de que hayan sido objeto.*

**Computación e informática legal:** *Se encarga del estudio, creación, análisis y procesamiento de datos con la ayuda de la computación.*

**Cerrajería:** *Es el oficio u ocupación que se aplica a la fabricación, colocación, reparación y reemplazo de seguros, cerraduras y sistemas de seguridad para accesos o puertas.* <sup>(61)</sup>

De lo que se puede concluir, que las diferentes ramas periciales, proporcionan el apoyo técnico—científico al Ministerio Público y al Juzgador, a través de tres medios a saber:

- a) Mediante oficio de petición.
  - b) Mediante llamado.
  - c) Con expediente y oficio de petición.
- El primero es el escrito que se envía al titular de la Dirección General de Servicios Periciales, se deberá señalar en el escrito bien claro la especialidad que se requiere.

---

<sup>(61)</sup> Cfr. *Manual de Métodos y técnicas empleadas en Servicios Periciales*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, 1ª edición, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1996, pp. 15-113.

- El Segundo consiste, en efectuar la solicitud de intervención por vía telefónica como respuesta se obtendrá un número comúnmente denominado “Número de Llamado”, con el cual se obligará a los Peritos en la especialidad de que se trate, intervenir sin demora y emitir su juicio en apego a la ley e imparcialmente.
- El último consiste, en que el Ministerio Público requiere conocer más opiniones o consideran necesario ahondar en sus investigaciones, por lo cual envía mediante oficio el expediente íntegro a la Dirección General de Servicios Periciales, solicitando se analice el contenido del mismo para poder emitir el dictamen pertinente.

### **3.4 INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL.**

Para ubicar correctamente la intervención de los órganos de control tanto internos como externos en la procuración de justicia, es conveniente que recordemos algunas directrices que a manera de mandatos constitucionales se encuentran contenidas en el actual artículo 39 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Así entonces, el artículo 39 constitucional establece y reconoce la soberanía popular, señalando dos caminos por medio de los cuales se podrá válidamente manifestar.

- a) la legitimidad de origen *“todo poder público dimana del pueblo”*.
- b) La legitimidad en su ejercicio ...” *y se instituye para beneficio de éste.”*

Además el propio precepto constitucional consagra una forma de control popular excepcional en su carácter al preceptuar *“el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

En tal virtud, y derivado del artículo 39 constitucional, tenemos que, es incuestionable la exigencia de la sociedad, por contar con autoridades legítimas en su origen, tal y como se acaba de manifestar con la caída estrepitosa de 70 años de Gobiernos, surgidos del Partido Revolucionario Institucional. Empero, no se ha manifestado el mismo interés en lo que atañe al control en el ejercicio de la función pública y para el caso concreto de nuestro tema de estudio, en la procuración de justicia.

Es decir, el surgimiento de los órganos de control sean estos ordinarios, extraordinarios, internos o externos, buscan, por así decirlo, vigilar y controlar la actividad o inactividad del Ministerio Público, atento a los postulados de gobernabilidad, responsabilidad y legalidad que su alta encomienda les exige.

Sin embargo, consideramos que existen algunos vicios administrativos, de relación jerárquica, e incluso normativos, que en la actualidad han impedido que la

procuración de justicia siga empantanada y llena de corruptelas rebasando en muchos casos la capacidad correctiva de los órganos de control.

Bajo estas premisas y a efecto de establecer las formas de intervención de los órganos de control, conviene realizar algunas notas distintivas al respecto.

Así entonces, el maestro Miguel Sarre nos dice:

*“Se entiende como controles ordinarios a los que se realizan de manera general y sistemática, en un sentido eminentemente preventivo, sin que sean necesarios una acción o un acuerdo específicos para que operen; por su parte, los extraordinarios tienen un carácter supletorio, ya que actúan en respuesta a una queja o petición expresa.”* <sup>(62)</sup>

De la cita en comentario, podemos inferir que los controles ordinarios son aquellos acuerdos, circulares y reglamentos que en el ejercicio de la actividad ministerial norman su actuación. En contrasentido, los medios de control extraordinario en el ejercicio de la actividad ministerial apuntan a una queja derivada de la actividad o su exceso, inactividad, en la que puede incurrir el Ministerio Público en el desarrollo de sus funciones.

Ahora bien, nos dice el propio maestro:

*“Como Controles internos se consideran los que se llevan a cabo tanto por instancias de las propias procuradurías de justicia, como por órganos distintos, siempre y cuando pertenezcan al propio Poder Ejecutivo, dentro del que depende el ministerio público, y externos a los que provienen de órganos pertenecientes a poderes públicos distintos. Desde*

---

<sup>(62)</sup> SARRE, MIGUEL. *Control del Ministerio Público*. Anuario de Derecho Público, Vol. 1, ITAM, Editorial Mac Graw – Hill, México, 1997, p. 132.

*la perspectiva de la función protectora de los medios de control, se puede considerar que los de naturaleza interna protegen de los actos que constituyen una desviación de poder o abuso de autoridad contrarios a las órdenes internas, mientras que los controles externos lo hacen ante la insuficiencia o ineficiencia de los controles internos o respecto de las conductas de la autoridad jerárquicamente superior".* <sup>(63)</sup>

Como lo expone el maestro Miguel Sarre, no solo existen órganos de control interno en la procuración de justicia, como lo son la Contraloría Interna y la Visitaduría General, sino que existen órganos de control externo, que intervienen cuando los órganos internos se muestran insuficientes o ineficaces en su función.

En suma, la intervención de los órganos de control en la procuración de justicia y como lo veremos en los siguientes temas, supone dos hipótesis:

**Primera.-** La que se encuentra regulada en los artículos 72 fracción III, y 73, fracciones de la I a la V del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que a la letra prescriben:

*“Artículo 72. Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y que ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

- III. *Formular los pliegos de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;*

---

<sup>(63)</sup> SARRE, MIGUEL. op. cit. p. 132.

**“Artículo 73.** *Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:*

- I. *Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;*
- II. *Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;*
- III. *Someter a la aprobación del Procurador el establecimiento de agencias de supervisión técnico penal de la fiscalía para servidores públicos, de la Contraloría Interna y de la unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos.*
- IV. *Supervisar con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva.*
- V. *Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia;*

Es decir, la intervención de los órganos de control, se considera según los artículos en cita, de vigilancia en la correcta actuación de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia.

**Segunda:** La que se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, en concordancia con los propios artículos 72 fracciones I, II, IV, V, VI y 73 fracción VII del Reglamento que prescriben:

**“Artículo 53.** *En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.”*

*“Artículo 72.- Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

- I. *Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;*
- II. *Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer, de conformidad con las disposiciones legales aplicables las sanciones administrativas que correspondan;*  
[...]
- IV. *Establecer, de manera conjunta las agencias de supervisión técnico—penal con la fiscalía para Servidores Públicos, de la Visitaduría General y de la Unidad de Inspección Interna, para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los Servidores Públicos.*
- V. *Desarrollar y mantener actualizado el sistema de registro sobre sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Procuraduría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
- VI. *Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;”*

*“Artículo 73. Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:*

- VII. *Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría, así como a la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa;”*

De los artículos en cita, se desprende que la intervención de los órganos de control es ejecutiva, es decir, tiende a la corrección de faltas graves e incluso la posible comisión de delito por parte de algún servidor público de la procuraduría.

En mérito de lo anterior, podemos precisar que la intervención del Órgano de Control de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, básicamente se inicia en los supuestos anteriormente señalados.

### **3.4.1 Contraloría Interna.**

Para el caso específico de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Departamento del Distrito Federal, conviene hacer una breve remembranza de su origen y constitución, a efecto de denotar la importancia jurídica y social, que en materia de control de la función pública le ha sido conferida.

Así, una vez puesta en vigor la Constitución de 1917, por primera vez se emite la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales el 9 de septiembre de 1919, misma que trató de adecuarse a las nuevas tendencias adoptadas por el artículo 21 Constitucional. Sin embargo, en esta ley todavía perduraron rasgos del pasado, lo cual obligó a reformar sus artículos 9º, 10º y 16º mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 19 de noviembre de 1924.

Posteriormente, a fin de adecuar la Procuración de Justicia a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal, y teniendo en consideración que en 1928 se organizó en delegaciones la división del territorio del Distrito Federal, se promulga 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, sufriendo posteriores reformas según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de agosto de 1931, 1° de enero de 1935 y 31 de diciembre de 1946.

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 con fecha 23 de diciembre de 1974, que en su parte medular cambia su denominación por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por último, 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, en donde se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ahora bien, en la actualidad y como ha quedado establecido, la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se encuentra

regulada en el artículo 16 y 58 de la ley Orgánica de la propia Procuraduría que a la letra disponen:

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

*La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.*

**Artículo 58.** *La Contraloría Interna de la Procuraduría impondrá sanciones a los servidores públicos de la Institución, en los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha ley y las demás normas aplicables previenen.”*

Asimismo, en los artículos 2, 4, 7 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría, en lo general, y de manera particular en lo dispuesto por el artículo 72, fracciones de la I a la XV y que para efectos de nuestro trabajo de investigación transcribimos:

**“Artículo 72.-** *Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

- I. *Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación*

*correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;*

- II. *Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer, de conformidad con las disposiciones legales aplicables las sanciones administrativas que correspondan;*
- III. *Formular los pliegos de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;*
- IV. *Establecer, de manera conjunta las agencias de supervisión técnico—penal con la fiscalía para Servidores Públicos, de la Visitaduría General y de la Unidad de Inspección Interna, para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los Servidores Públicos.*
- V. *Desarrollar y mantener actualizado el sistema de registro sobre sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Procuraduría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
- VI. *Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;*
- VII. *Recibir y tramitar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los recursos de revocación que presenten los servidores públicos de la Institución que hayan sido sancionados por faltas administrativas;*
- VIII. *Verificar, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, si el personal que pretende ingresar a la Procuraduría ha sido sancionado con anterioridad por violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras disposiciones aplicables.*
- IX. *Someter a consideración del Procurador el proyecto del programa anual de supervisión y control de auditorías, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes.*
- X. *Practicar, dirigir y supervisar las auditorías que deban realizarse a las unidades administrativas de la Procuraduría, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes y los que determine el Procurador;*
- XI. *Vigilar que las unidades administrativas de la Procuraduría cumplan con las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal*

*establecidas en las normas jurídicas aplicables y en los lineamientos que al efecto emita el Procurador.*

- XII. *Verificar y supervisar que se cumplan los procedimientos que establece la normatividad de la Procuraduría para el otorgamiento de armas de cargo y patrullas, así como, en su caso, para la devolución de las mismas;*
- XIII. *Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores público adscritos a la Contraloría Interna, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*
- XIV. *Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador, y*
- XV. *Las demás que le señalen las disposiciones jurídicas aplicables, las que confiera el Procurador y las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.”*

Así entonces, entrando al fondo de nuestro trabajo de investigación, podemos establecer que la importancia en la intervención de la Contraloría Interna de la Procuraduría, radica en que es el órgano primario de contrapeso legal para sancionar los excesos y defectos en la procuración de justicia, mismos que se pueden traducir en violencia extrema en unos casos e inamovilidad absoluta en otros.

Es decir, como lo hemos apuntado oportunamente la única autoridad facultada constitucionalmente para ejercitar la acción penal, es la institución ministerial, situación ésta que sustentó grandes e importantes doctrinas tendientes a cuestionar el llamado “monopolio de la acción penal” en donde ilustres doctrinarios se orientaban a justificarlo y otros a debatirlo, aspectos estos, que recientemente han sido aclarados por nuestra Suprema Corte de Justicia al establecer la posibilidad del

juicio de amparo, contra las determinaciones del no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Con esto se le otorga al ciudadano y a la sociedad en su conjunto un recurso o posibilidad jurídica de defensa de sus legítimos intereses ante la autoridad otrora omnímoda del Ministerio Público.

Dentro de este contexto y en el ámbito interno de actuación de los servidores públicos que integran la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el contrapeso legal se encuentra en la Contraloría Interna así como en la Visitaduría General. Instancias que son las encargadas de verificar todo lo relacionado con acciones u omisiones contrarias a las leyes, acuerdos, circulares o decretos, que en el ejercicio de la procuración de justicia son realizados por los servidores públicos que integran la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En tal virtud, y atendiendo al marco legal al que hemos hecho referencia anteriormente se puede concluir que la competencia de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en cuanto a su ámbito territorial lo constituye únicamente el Distrito Federal y por cuanto hace a su función como Órgano de Control de la dependencia a que pertenece, coordina, evalúa y da trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la

Procuraduría a través de unidades conjuntas que se establezcan con la Visitaduría General y la Unidad de Inspección Interna.

### **3.4.2 Visitaduría.**

Tratamiento análogo al de la Contraloría Interna merece la Visitaduría General como órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En tal virtud, y según se desprende del artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia:

*“Artículo 73. Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí o a través de los agentes de los servidores públicos que le sean adscritos las atribuciones siguientes:*

- I. *Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;*
- II. *Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;*
- III. *Someter a la aprobación del Procurador, el establecimiento de agencias de supervisión técnico—penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna y de las unidades de Inspección Interna para la investigación de Responsabilidades administrativas y penales de los Servidores Públicos;*

- IV. *Supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva;*
- V. *Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia;*
- VI. *Conocer quejas por demora, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y en su caso, comunicarlas a la Contraloría Interna;*
- VII. *Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de Servidores Públicos de la Procuraduría, así como a la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa;*
- VIII. *Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos (sic) adscritos a la Visitaduría General, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*
- IX. *Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador; y*
- X. *Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiera el Procurador."*

Como se puede apreciar del artículo en comento, en sus fracciones II, V, VI y VII se contienen las disposiciones normativas que delimitan su naturaleza jurídica como órgano de control interno.

Por lo que para efectos de nuestro trabajo de investigación, sólo nos resta señalar que la Visitaduría General al igual que la Contraloría Interna se sustenta en:

- El Control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público, y la procuración de justicia.

- La práctica de visitas, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas o delitos en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Visitaduría General, y en su caso, turnar el asunto a la Contraloría Interna de la dependencia, para que en su caso de lugar a la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

### **3.4.3 Otros Órganos Internos.**

Dada la especial naturaleza de los órganos de control, en materia de procuración de justicia, es pertinente destacar las facultades y atribuciones del Director General de Derechos Humanos, que según el artículo 63 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Departamento del Distrito Federal establece:

*“Artículo 63. Al frente de la Dirección General de Derechos Humanos habrá un Director General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:*

- I. *Realizar las funciones de enlace de la Procuraduría con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*

- II. *Dar seguimiento y atención a las visitas, solicitudes de información, propuestas de conciliación y recomendaciones que formulen las comisiones de derechos humanos a las unidades administrativas de la Procuraduría;*
- III. *Solicitar los informes necesarios a las unidades administrativas a fin de dar respuesta oportuna a las comunicaciones que por presuntas violaciones remitan las comisiones de derechos humanos a la Procuraduría y comunicar al superior jerárquico sobre las omisiones, deficiencias y retardos, en la integración de los mismos;*
- IV. *Establecer mecanismos de consulta, así como de solicitud de información a los titulares de las unidades administrativas de la Procuraduría, en relación con la atención a las quejas y cumplimiento de las propuestas de conciliación y recomendaciones en materia de derechos humanos;*
- V. *Supervisar el avance de las propuestas de conciliación y recomendación formuladas por las comisiones de derechos humanos y vigilar su cumplimiento;*
- VI. *Instrumentar los mecanismos necesarios para que se realice el registro de las quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones derivadas de presuntas violaciones a los derechos humanos;*
- VII. *Solicitar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o penal a los servidores públicos que hubieren incurrido en violaciones a los derechos humanos;*
- VIII. *Establecer, en coordinación con el Instituto de Formación Profesional y otras instituciones, los programas de orientación y difusión en materia de derechos humanos que se impartan a los servidores públicos de la Procuraduría;*
- IX. *Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención de violaciones a los derechos humanos en las unidades administrativas de la Procuraduría y proporcionarles orientación en la materia;*
- X. *Realizar programas de difusión y orientación mediante conferencias, cursos, seminarios y eventos tendentes a fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos, dirigidos a los servidores públicos de la Procuraduría y la comunidad en general;*
- XI. *Proponer la celebración de convenios de colaboración y otros instrumentos de concertación con personas físicas y morales de los sectores público, social y privado para la difusión general de la cultura de respeto a los derechos humanos;*
- XII. *Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra*

*actos de los servidores públicos adscritos a esta Dirección General, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*

XIII. *Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquellos que le sean solicitados por el Procurador;*

<sup>y</sup>  
XIV. *Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiere el Procurador.”*

Ahora bien, tal y como lo señala el artículo 102 de nuestra Carta Fundamental, estos organismos tienen la función de atender quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos que otorga el sistema jurídico mexicano, para lo cual formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias.

Por lo que de acuerdo con sus orígenes, estas instituciones tienen una función que se puede considerar como de control de los actos de gobierno, ejercido por sus servidores públicos y por tanto, se centra en el análisis de la oportunidad, razonabilidad y equidad de los actos de administración, más que en el control de la legalidad. Es decir, supone el cumplimiento ordinario de la ley por parte de las autoridades y la existencia de procedimientos judiciales eficaces para combatir su desviación.

De esta forma, este sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, ha recibido miles de quejas por distintos actos violatorios del ministerio público, asimismo, ha emitido cantidades considerables de recomendaciones a sus titulares. Sin embargo, su efectividad como medio de control es muy limitada, dado

que opera fundamentalmente sobre quejas presentadas por hechos consumados y por otra parte existe una cifra considerable de violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de la procuración de justicia, verbigracia, abuso de autoridad, tortura, lesiones, privación ilegal de la libertad, etc.

En mérito de lo anterior y como se desprende del artículo anteriormente transcrito, tenemos que las atribuciones fundamentales de la supervisión general de Derechos Humanos, sin demérito de las otras, se contienen en las fracciones III, VI, VII, IX y X, con lo que consideramos que técnicamente opera como un órgano fehaciente de control interno para la debida procuración de justicia.

### **3.5 PROPUESTA A LOS SISTEMAS DE CONTROL.**

Antes de realizar las propuestas específicas a los sistemas de control que consideramos han resultado de nuestro trabajo de investigación, es menester efectuar algunos comentarios a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que a nuestro juicio son necesarios y que de alguna forma generalizan en su contexto las deficiencias que hoy en día se cometen por los agentes del Ministerio Público, como servidores públicos encargados de la procuración de justicia.

Así entonces, la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se integra en seis capítulos dentro de los cuáles, se contienen

disposiciones normativas que tratan materias relativas a las atribuciones, las bases de organización, lo referente al Instituto de Formación Profesional, al Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría, al Consejo Interno del Ministerio Público y disposiciones generales.

Ahora bien, de la Ley en estudio podemos advertir que su contenido se aparta en lo general de lo que en rigor debe ser la materia de una ley orgánica, toda vez que éstas son Leyes de carácter secundario que establecen la competencia, atribuciones y facultades del Estado en ciertas materias, y que circunscriben a los diversos órganos que habrán de ejercitarlas. Lo que significa que en relación con las normas que establecen facultades a los órganos del Estado, la Ley Orgánica tiene como función principal:

**Primero.-** Determinar el ámbito material de validez de esas normas y

**Segundo.-** Determinar el ámbito personal de validez de las mismas.

Es decir, toda ley orgánica como reglamentaria de un precepto constitucional, tiene como *prima facie*, determinar correctamente las materias y personas a quienes habrá de regular.

Así, la afirmación anterior, se demuestra con el análisis al capítulo primero de la Ley en estudio denominado “De las Atribuciones” en el que consideramos, se formula un listado de acciones sin contenido jurídico, que más bien parece un programa de actividades, pudiendo señalar a manera de ejemplo lo preceptuado por

los artículos 1° y 5° de la Ley en referencia. Por lo que es claro que cuando se trata de una ley orgánica, en la que su materia es desarrollar todas las atribuciones que tiene que realizar el órgano del Estado, a quien la constitución le establece o designa sus funciones, en ella se deben detallar precisamente esas funciones, ya sea con el carácter de facultad o de atribución, definiéndose éstas por su contenido jurídico, por tanto, es conveniente advertir que las actividades que se listan en la ley en gran parte de éstas no tienen el contenido jurídico de facultad o atribución, citando como ejemplo las fracciones IV, V y VI del artículo 9°, así como el artículo 13°.

En el caso específico de éste último, en términos generales su contenido trata de las atribuciones del Ministerio Público respecto de la prisión preventiva así como de los centros de ejecución de penas, preceptuándose que le corresponde al órgano ministerial entre otras, el conocimiento de las quejas de los internos para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. Visto lo cual, consideramos que tal facultad no se encuentra asignada al Ministerio Público por nuestra Constitución.

Esto nos lleva a establecer que la Ley Orgánica en comento, carece de la estructura y contenido de una verdadera Ley Orgánica y, no resulta fatuo señalar que las atribuciones que se describen en la ley en cita deben de tener contenido jurídico, es decir, son facultades de aplicación del derecho, el cual comprende tanto la creación de aquellas disposiciones, resoluciones, circulares, etc., así como la aplicación por medio de actos de las normas jurídicas.

Mención especial merece la invasión de esferas de competencia que la Ley Orgánica de la Procuraduría, permite en la actualidad hacia otros órganos del Estado como lo son la Secretaría de Seguridad Pública en su facultad preventiva, así como la de la Comisión de Derechos Humanos, según se desprende de la lectura de los artículos 6º, 10º y 11º, y que a continuación comentamos.

***a) Comentarios al artículo 6º de la LOPGJDF.***

El precepto que se comenta, se refiere a las atribuciones del Ministerio Público en materia de Derechos Humanos, atribución que claramente no es competencia del Ministerio Público. Es decir, es indudable que el Ministerio Público tiene la obligación constitucional de desarrollar todas sus facultades y atribuciones dentro del marco irrestricto de las garantías individuales consagradas dentro de nuestro máximo ordenamiento jurídico a los individuos, así, aplicación idéntica merece para el caso del presunto responsable de algún delito. Luego entonces, al desarrollar su actuación bajo los parámetros que la Constitución le ordena, consideramos que se respetan cabalmente los derechos humanos. En tal virtud, esta norma es innecesaria en el contexto de la Ley Orgánica.

Igualmente, la fracción IV de este precepto alude a la competencia del Ministerio Público para recibir y dar atención a las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos. Lo que nos obliga a reiterar que tal conocimiento debe corresponder naturalmente a la comisión de derechos humanos. Amén de que tenemos severas dudas de que para el caso de que

las denuncias que recibe el Ministerio Público por la posible violación a los Derechos Humanos por parte de los funcionarios que integran la Procuraduría General de Justicia puedan llegar a feliz término.

***b) Comentarios al artículo 10° de la LOPGJDF.***

El precepto que se comenta, alude a las facultades relativas a la prevención del delito. Por lo que resulta lógico considerar que la ejecución correcta de las acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos, repercute en la procuración de justicia, en virtud de que, si es menor el número de delitos, la atención que se preste a la persecución de los mismos, será mayor, en calidad y en eficiencia, empero, nuestra Carta fundamental precisa claramente cuáles son las facultades y atribuciones del Ministerio Público, concretando éstas a la averiguación y persecución de los delitos, por tanto, la norma constitucional no hace referencia alguna a que le corresponda al órgano ministerial la prevención del delito.

Dentro de este contexto, consideramos que al realizarse con eficiencia la investigación y la persecución del delito, se evita la impunidad y se inhibe en consecuencia el delito. Sin embargo, se puede concluir que de la interpretación del artículo 21 Constitucional no contiene disposición expresa que comprenda su competencia en materia de prevención del delito.

***c) Comentarios al artículo 11° de la LOPGJDF.***

El precepto que se comenta, en términos generales establece la atribución específica del Ministerio Público respecto a la atención a los ofendidos y a las

víctimas del delito, haciendo especial mención en su fracción I, **a la orientación y asesoría legal para éstos**. A este respecto, consideramos que es un acierto tal referencia de asesoría, sin embargo, en el último párrafo de la fracción X del artículo 20 Constitucional se preceptúa que la víctima o el ofendido tendrán derecho a recibir asesoría jurídica, **omitiendo claramente la Ley Orgánica, si tal garantía debe ser concretada por el Ministerio Público, o por un órgano diverso, con independencia de éste**.

Por último, el artículo 19 de la Ley Orgánica en comento, precisa los requisitos que una persona debe satisfacer previo a ser designado Procurador del Distrito Federal, de los cuáles podemos manifestar lo siguiente:

La fracción II, del artículo 19 de la Ley en cita, establece la obligación de ser originario del Distrito Federal, con una residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación. Requisito que consideramos inequitativo además de excesivo, en virtud de que un abogado de ilustre trayectoria y reconocido prestigio, avecindado en algún estado del interior de la República carece de tajo de la posibilidad de ser Procurador sin importar sus grados académicos o de investigación que en materia de procuración de justicia pudiera tener. Tratamiento y criterio diverso nos permite exponer el que se exija en la propia fracción II que se comenta, la residencia efectiva de dos años, toda vez que la consideramos necesaria y a todas luces justificada, para la cabal comprensión de la problemática de la procuración de justicia, especialmente en lo que atañe a la investigación y persecución del delito.

Finalmente, reiteramos el error que se deriva de la fracción IV del artículo 19 de la Ley en estudio, mismo que establece la experiencia mínima profesional de Licenciado en Derecho, consistente en 10 años para poder ser Procurador, la cual se computará a partir de la fecha del título profesional, sin embargo, se omite preocupantemente incluir un requisito que desde nuestro particular punto de vista consideramos importante para el exacto desempeño en el cargo. Siendo éste, que la experiencia profesional a que alude la fracción que comentamos lo sea precisamente en la materia penal, materia que constituye el objeto principal de la actividad del Ministerio Público.

Así entonces, tenemos la firme creencia de que si el legislador tomara en cuenta de alguna manera los comentarios vertidos a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se perfeccionaría y especializaría el ámbito penal relacionado con la procuración de justicia.

Por lo que atañe concretamente a los sistemas de control, es prudente realizar algunos razonamientos generales que nos permitan comprender las propuestas que habremos de formular.

Así entonces, hemos precisado que se consideran sistemas de control interno ordinarios aquellos que se realizan de manera general y sistemática, en un sentido eminentemente preventivo, sin que sean necesarios una acción o un acuerdo

específicos para que operen; por su parte, los extraordinarios tienen un carácter supletorio, ya que actúan en respuesta a una queja o petición expresa.

Asimismo, como controles internos, se consideran los que se llevan a cabo tanto por instancias de las propias procuradurías de justicia, como por órganos distintos, siempre y cuando pertenezcan al propio Poder Ejecutivo, dentro del que depende el ministerio público, y externos a los que provienen de órganos pertenecientes a poderes públicos distintos.

Desde la perspectiva de la función protectora de los medios de control, se puede considerar que los de naturaleza interna protegen de los actos que constituyen una desviación de poder o abuso de autoridad contrarios a las órdenes internas, mientras que los controles externos lo hacen ante la insuficiencia o ineficiencia de los controles internos o respecto de las conductas de la autoridad jerárquicamente superior.

Ahora bien, preceptúa el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

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

*La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores,*

*Subdelegados, Directores de área, Subdirectores de área, Jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijan las normas legales, reglamentarias y demás aplicables."*

Del artículo en cita, se desprende claramente el principio de unidad y subordinación jerárquica de la cual el maestro Miguel Acosta Romero expresa que:

Esta indiscutida estructura jerárquica implica, que los subordinados, al recibir y acatar las órdenes de superior en la cadena de mando, están sometidos a un control estricto, en tanto que la naturaleza de la misma relación jerárquica implica los poderes de decisión, de mando, de revisión, de vigilancia y disciplinario. <sup>(64)</sup>

Con lo que de acuerdo con este sistema de control interno, las decisiones del titular del ministerio público debieran transmitirse mediante un sistema que llegue a todo el personal de la organización y que, en consecuencia, cualquier desacato, desviación, exceso, u omisión por parte de los agentes del ministerio público, personal administrativo, peritos y policías judiciales subordinados, constituirían fallos fácilmente detectables y corregibles por los superiores jerárquicos, de manera que las conductas de los subordinados ordinariamente responderían a los imperativos de los superiores, o en su defecto, serían rectificadas por éstos, lo que permitiría a sus titulares no sólo cumplir, sino hacer cumplir la ley dentro de su esfera de competencia.

---

<sup>(64)</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 282-289.

Sin embargo, en la actualidad, este control jerárquico se presenta endeble, frágil por cuestiones de carácter material así como personal y que a nuestro juicio admiten combinaciones entre sí, las cuales trataremos de explicar.

Existen limitaciones sustantivas, las cuales se refieren a los actos del ministerio público –y de la policía judicial- no emanadas de un procedimiento, aún cuando se pueden relacionar con él. Es decir, se trata de los hechos que generalmente no constan por escrito y que además, no necesariamente son conocidos por sus superiores. Ejemplo de ello, son respecto del ministerio público, la orden verbal para la presentación de una persona, la cual resulta obviamente no fundada no motivada y, por lo que toca a la policía judicial, las actividades de investigación realizadas durante la averiguación previa administrativa que no están sujetas a formalidades procesales, la forma específica en que hace uso de la fuerza para realizar una detención arbitraria, o el caso mismo de la coacción sobre la persona retenida con el fin de que se autoinculpe de que inculpe a un tercero.

Así entonces, es claro que las posibilidades de controlar tales actos son menores que tratándose de actos emanados de un procedimiento, como son los actos del ministerio público por los que, por ejemplo, se concede/niega la devolución de un automóvil al inculpado/tercero, se cita a una persona o se formulan conclusiones en el proceso. Toda vez que este tipo de actos quedan documentados y pueden ser conocidos por los superiores, haciéndolos susceptibles de un mayor control por medio de los aludidos poderes jerárquicos. Respecto de la

policía judicial, puede considerarse como ejemplo de acto dentro del procedimiento, el cumplimiento de una orden judicial de cateo para aprehender al presunto responsable; empero, a pesar de que este tipo de actos deben documentarse mediante el levantamiento de un acta, en la práctica, su carácter eminentemente material permite variaciones entre la forma en que ocurrió el hecho y el registro obtenido del mismo, lo que podemos considerar en un debilitamiento en las posibilidades de control.

Ahora bien, por lo que respecta a las limitaciones de tipo personal, éstas se presentan de manera notoriamente significativa en la falta de subordinación real de la policía judicial al mando constitucional del ministerio público, situación que consideramos merece una breve argumentación.

Así entonces, si no existe duda que, como lo establece el artículo 21 constitucional, la policía judicial debe estar bajo la autoridad y mando inmediato del ministerio público, en el mismo sentido, tenemos que, la organización de la procuraduría de justicia ha invalidado este precepto al establecer estructura de mando paralelas para el ministerio público y la policía judicial, lo que da como resultado que un número de agentes de esta última, tengan mayor rango jerárquico y nivel administrativo que los propios agentes del ministerio público.

Así, la distorsión de la estructura de la policía judicial hace improbable que alguno de sus agentes, cuyo nombramiento corresponda a un nivel de los

denominados mandos medios o superiores se subordine a un agente del ministerio público que tenga una categoría básica. Más aún, tal subordinación resulta más improbable, si como se ha hecho cada vez más frecuente, el funcionario de la policía judicial ostenta además un alto grado militar. Permitiéndose en ambos casos un rompimiento en la línea de mando preceptuado en nuestra carta fundamental y por consecuencia, una fuga y debilitamiento de control jerárquico sobre la policía judicial.

Por lo tanto, consideramos que no por el hecho de que la persona de quien dependan todos los integrantes de la policía judicial se subordine al procurador de justicia se supera el problema, toda vez que para que la policía quede bajo la autoridad y mando inmediato del ministerio público, es necesario que los agentes del ministerio público, asuman realmente el mando de los elementos de la policía judicial en cada uno de los niveles de decisión y control, de tal suerte que la autoridad jerárquica se ejerza única y exclusivamente por su conducto.

Contradictoriamente, la organización actual de la policía judicial a manera de cuerpo dirigido por un titular con categorías de mando en su interior, como pueden ser las de director, subdirector, “comandantes”, “jefes de grupo” y agentes del nivel básico, origina una línea de mando jerárquica, paralela a la del ministerio público, en la que los puestos de decisión se depositan en agentes policiales, los que dejan de ser auxiliares del ministerio público para convertirse en subordinados de la policía judicial.

En suma consideramos, que para poder subsanar estos contrapesos jerárquicos la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aparte de establecer en su Ley Orgánica que los agentes de la policía judicial dependan directamente de altos funcionarios de la procuraduría, debiera establecer claramente que los agentes del ministerio público tienen a su cargo un número razonable de agentes de la policía judicial, los cuales se encuentran directamente subordinados al mismo. Toda vez que en la actualidad la Ley Orgánica de la Procuraduría y su Reglamento prevén la existencia de los directores de la policía judicial que por medio de su estructura jerárquica se interponen entre el Ministerio Público y los policías judiciales en lo individual.

A este respecto, el maestro Miguel Ángel García Domínguez, en su ponencia publicada en la memoria de la jornada nacional contra la tortura, sostiene que: “[...] *desaparezca la ‘dirección de policía judicial’ de todas las procuradurías de justicia*”, así como:

*“Que a cada agente del ministerio público, de acuerdo con las cargas de trabajo, se le adscriba el número de agentes de policía de investigación criminal (que le estén subordinados de modo directo e inmediato) en número necesario, a fin de que se le responsabilice eficazmente de los resultados de las investigaciones.”*<sup>(65)</sup>

Como se desprende de la cita en comentario, consideramos que tal criterio resulta necesario, en virtud de que en la actualidad los sistemas de control sobre actos

---

<sup>(65)</sup> Ponencia publicada en Memoria de la Jornada Nacional contra la tortura, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 96.

emanados de un procedimiento, por cuanto hace al Ministerio Público son vigilables y revisables, por lo que respecta a la policía judicial, los mismos resultan no vigilables y difícilmente revisables. En el mismo sentido, en cuanto a los actos no emanados de un procedimiento, tanto para el Ministerio Público como para la policía judicial, no son vigilables ni revisables, lo que nos obliga a sostener que en estos últimos, se contienen la inmensa mayoría de abusos de autoridad e inobservancia de leyes, reglamentos, circulares y decretos que en el ejercicio de la procuración de justicia hoy en día son cometidos por quienes tienen a su cargo tan importante función.

Dados los criterios que hemos expuesto anteriormente, y a efecto de procurar un mayor control en la procuración de justicia, consideramos que se deben de modificar o reformar los siguientes artículos para quedar como siguen.

Por cuanto hace a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el actual artículo 1º preceptúa:

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

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

***“ARTÍCULO 1º.- Esta Ley tiene por objeto, organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Administración y***

***Procuración de Justicia con base a lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen las mismas.***”

El actual artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal preceptúa:

**“Artículo 5.** La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende: [...]”

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

***“ARTÍCULO 5º.- Es obligación del Procurador, mandos medios y superiores, agentes del Ministerio Público, Policía Judicial, órganos auxiliares y demás personal que integra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, observar la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, la cual comprende:***

- I. Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren, en los términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- III. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas, que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito;
- IV. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público;

- V. Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito, y
- VI. 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.

***La inobservancia de las obligaciones contenidas dentro del presente artículo por parte del personal que integra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dará lugar al procedimiento administrativo o penal que resulte.***

El actual artículo 6° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal preceptúa:

**“Artículo 6.** Las atribuciones en materia de derechos humanos, comprenden:

- I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos;
- II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
- III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos, y
- IV. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.”

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

***“ARTÍCULO 6°.- Es obligación del supervisor general, vigilar que las atribuciones en materia de Derechos Humanos consignadas en este***

**artículo, así como las que se encuentran reguladas en el artículo 15 del Reglamento de la Ley Orgánica sean eficaz y prontamente cumplidas, las cuales consistirán en:**

- I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos;
- II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
- III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos, y
- IV. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.”

**- DE LA CONTRALORÍA INTERNA.**

El actual artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal preceptúa:

**“Artículo 72.** Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:

**I. a XV.....”**

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

**“ARTÍCULO 72.- Al frente de la Contraloría Interna, habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y gozará de total autonomía e independencia en sus resoluciones para lo cual contará con las siguientes atribuciones:**

- I. Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señalen ***las leyes administrativas o penales, aplicables al caso concreto con acuerdo del Procurador;***
- II. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer, ***las sanciones administrativas que correspondan, con acuerdo del Procurador.***

- ***DE LA VISITADURÍA GENERAL.***

El actual artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal preceptúa:

***“Artículo 73.*** Al frente de la Visitaduría General habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

**I a X.....”**

El artículo en cita, se debe de reformar para quedar como sigue:

***ARTÍCULO 73.- Al frente de la Visitaduría General, habrá un Visitador General, quien ejercerá por sí, o a través de los Agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos que le estén adscritos las siguientes atribuciones, con total autonomía e independencia en sus resoluciones:***

- I. Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas, ***debiendo llevar un libro de control y seguimiento de las mismas.***
- III. [...]
- IV. Supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva, ***poniendo en inmediato conocimiento de la autoridad correspondiente, las deficiencias y anomalías que detecte.***
- V. Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos ***constitucionales, procesales, e institucionales*** de procuración de justicia;
- VI. Conocer quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y en su caso, comunicarlas a la Contraloría Interna; ***debiendo llevar un libro de control y seguimiento de las mismas.***
- VII. Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría, así como a la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa;

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- La Institución del Ministerio Público encuentra su origen en el Derecho Francés, regulándose por vez primera en la ordenanza del 23 de marzo de 1302, en la cual se implantaron las funciones del Procurador y Abogado del Rey en una magistratura que conocía de los actos judiciales de la corona.

**SEGUNDA.**- Con motivo de la conquista, España es quien introduce a nuestras tierras la figura del Fiscal conocida también como promotor de la justicia, el cual era designado por el Rey en las Cortes y Cancillerías para que los delitos no quedaran impunes por defecto del acusador y para que se encargara además de promover las diligencias necesarias ante el Tribunal, considerando a esta figura como el antecedente más cercano de la época colonial a la Institución del Ministerio Público (como la conocemos en la actualidad). Posteriormente, y con el nacimiento del México Independiente, la Constitución de Apatzingán hace mención de dos fiscales letrados, coadyuvantes en la Administración de Justicia, para el ramo civil y para el ramo criminal. A su vez en la Constitución de 1824, se equiparó al Ministerio Fiscal como miembro de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose los fiscales en los Tribunales de Circuito.

**TERCERA.**- Con la Constitución de 1917, se provoca un cambio fresco y novedoso, por una parte el sistema de enjuiciamiento inquisitivo siguió llevándose a cabo y el Ministerio Público continuó como organismo auxiliar de los órganos

jurisdiccionales. Por otra, se le da al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos, con lo que, si bien es cierto, que al quitar a los particulares y a los jueces el derecho de ejercitar la acción penal se evita injusticias y sobre todo que los delitos quedaran impunes, también lo es que la Institución a la cual se le otorgó el monopolio del ejercicio de la acción penal se ha convertido en un órgano que ocupa un gran número de funciones, algunas consideradas incompatibles y que ejercita de manera insuficiente y arbitraria.

**CUARTA.-** Se puede concluir, que el Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, jerárquica e indivisible dentro de la cual su función principal es la de investigar y perseguir los delitos, ejercitando la acción penal en representación de la sociedad, además de ser el vigilante de la legalidad, debiendo intervenir en procedimientos judiciales en defensa de intereses sociales, de ausentes, de menores e incapaces.

**QUINTA.-** El marco jurídico normativo, que sustenta a la Institución del Ministerio Público se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, y su Reglamento, leyes en las que se consagra la facultad de la Institución en la procuración de justicia y de las cuales podemos concluir, que a efecto de profesionalizar y actualizar la procuración de justicia las dos últimas de las mencionadas deben de ser reformadas y adicionadas, a efecto de permitir con independencia de autonomía a los órganos

de control interno, la debida observancia por parte del Ministerio Público y sus órganos auxiliares del mandato constitucional en cuanto a la procuración de justicia.

**SEXTA.-** Podemos concluir, que la ineficacia de los Órganos de Control Interno, sobre la actividad del Ministerio Público y sus auxiliares durante la Averiguación Previa, que actúen de manera preventiva y no correctiva se puede demostrar por la cantidad y gravedad de las quejas recibidas por los organismos públicos de protección a los Derechos Humanos, derivadas precisamente de esta fase del procedimiento penal.

**SÉPTIMA.-** Podemos concluir, que a efecto de profesionalizar y depurar a los cuerpos auxiliares del Ministerio Público es necesario la aplicación de cursos teóricos-prácticos actualizados, que tiendan a crear la verdadera vocación de servicio y sobre todo a comprender la importante encomienda que en su función se encuentra regulada en el derecho y exige la sociedad, y desde luego en base a la aprobación y cumplimiento de tales objetivos, el personal auxiliar de la Institución del Ministerio Público, pueda verse favorecido con los correspondientes aumentos de sueldo que su preparación técnica y profesional les otorga.

**OCTAVA.-** Consideramos y concluimos, que gran parte de la problemática que hoy en día enfrenta el Agente del Ministerio Público con sus órganos de control y órganos auxiliares, se deriva del aspecto jerárquico, existente entre éstos, es decir, el que existan niveles de mando paralelos o superiores a los del Ministerio Público,

dentro de sus auxiliares y órganos de control, provoca en la actualidad que la subordinación consagrada constitucionalmente de estos últimos hacia el Ministerio Público para la persecución e investigación del delito, se constituya en una mera declaración ideal, carente de eficacia jurídica y orgánica con el consecuente abuso de autoridad y violación de garantías individuales por parte de los encargados de la procuración de justicia.

**NOVENA.-** En atención de las anteriores conclusiones, consideramos que para sanear los vicios, abusos, excesos y deficiencias que en la actualidad la institución del Ministerio Público, sus órganos auxiliares y de control representan durante la integración de la Averiguación Previa, se debe de atender a reformar y adicionar la Ley Orgánica y su Reglamento, instituyendo obligaciones, derechos y sanciones para todos aquellos que infrinjan las disposiciones normativas derivadas del principio de legalidad que en la integración de la Averiguación Previa deben de tener los encargados de la procuración de justicia.

**DÉCIMA.-** Por último, el dotar a los órganos de control interno de total autonomía e independencia en sus actuaciones y resoluciones conllevaría el realmente tener un órgano interno de contrapeso legal, tendiente a sancionar a todo aquél servidor público que integra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en las acciones u omisiones que en el ejercicio de sus funciones cometan contrarias a los principios y garantías constitucionales universalmente reconocidos.

**BIBLIOGRAFÍA.**

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, 14ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999.
2. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Derecho Procesal Penal Mexicano, tomo I, 1ª edición, Editorial Guillermo Karl LTD, Buenos Aires, Argentina, 1945.
3. CARMONA ARREGA, FIDEL, La acción Penal y su ejercicio, Revista Mexicana de Justicia, No. 4 Vol. VIII, Octubre—Diciembre 1990.
4. CASTELLANOS TENA, FERNANDO. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, 40ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999.
5. CASTRO JUVENTINO. V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones. 6ª edición, editorial Porrúa, México, 1997.
6. CASTILLO SOBERANES, MIGUEL A. El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
7. COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
8. COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Función social del Ministerio Público en México, Editorial Jus, México, 1952.

9. **DE PINA, RAFAEL.** *Diccionario de Derecho*, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
10. **DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO.** *Garantías individuales y Amparo en Materia Penal*. 1ª edición, Editorial Duero, México, 1992.
11. **FRANCO VILLA, JOSÉ.** *El Ministerio Público Federal*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
12. **FIX ZAMUDIO, HÉCTOR.** *La Función Constitucional del Ministerio Público*, Revista Anuario Jurídico, No. 7, UNAM, México, 1968.
13. **GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO.** *Curso de Derecho Procesal Penal*. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
14. **GARDUÑO GARMENDIA, JOSÉ.** *El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos*, Editorial Limusa, México, 1988.
15. **GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSÉ.** *Derecho Procesal Mexicano*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
16. **MARTÍNEZ PINEDA, ANGEL.** *Estructura y Valoración de la Acción Penal*. 1ª edición, Editorial Azteca, México, 1968.
17. **MONSERRIT ORTIZ, SERGIO.** *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

18. OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. *La Averiguación Previa*. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
19. PIÑA Y PALACIOS, JAVIER. *Derecho Procesal Penal*, apuntes para un texto y notas sobre amparo penal. Editorial Botas, México, 1948.
20. RIVERA SILVA, MANUEL. *El Procedimiento Penal*. 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
21. SANDOVAL, FRANCISCO DE JESÚS. *Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las funciones del Ministerio Público*, Revista Mexicana de Justicia, No. 8, Vol. II, Septiembre--Octubre, México, 1980.
22. SARRE, MIGUEL. *Control del Ministerio Público*. Anuario de Derecho Público, Vol. 1, ITAM, Editorial Mac Graw-Hill, México, 1997.
23. SILVA SILVA, JORGE ALBERTO. *Derecho Procesal Penal*. Editorial Harla, México, 1990.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*, Editorial Sista, México, 2000.
2. *Código Federal de Procedimientos Penales*, Compilación de Leyes Federales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Compilación de Leyes Federales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.
4. Replamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Compilación de Leyes Federales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

### **OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

1. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I—IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1998.
2. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo IV, H. Congreso de la Unión, 4ª edición, LV Legislatura, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994.
3. Manual de Métodos y técnicas empleadas en Servicios Periciales, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, 1ª edición, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1996.
4. Ponencia publicada en Memoria de la Jornada Nacional contra la tortura, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
5. Síntesis de los Acuerdos establecidos por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, México, 1999.