

878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

21

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA NUEVA PROCURACION DE JUSTICIA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GERARDO VAZQUEZ GONZALEZ DE LA VEGA

MEXICO, D.F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

***A mi padre y madre por su constante apoyo; por su entrega incondicional; por su paciencia y comprensión; por ser testimonio del verdadero amor; por ser ejemplo de trabajo, esfuerzo y perseverancia. Gracias***

***A Paola por compartir mis sueños; por su cariño; por su sabia inocencia; por los primeros retos juntos; por llenar de alegría mi vida. Gracias***

***A mis hermanos Cuauhtémoc, Gabriel, Alejandro; por todo lo que hemos vivido y aprendido juntos y sobre todo por su apoyo incondicional en mi vida. Gracias***

***A mis verdaderos amigos, maestros y todas las personas de las que he aprendido a luchar por alcanzar mis metas, a esforzarme para lograr lo que me propongo, y a disfrutar intensamente la vida.***

**“ Si yo pudiera hacer de modo que todo el mundo tuviera nuevas razones para amar sus deberes, su príncipe, su patria, sus leyes; que todos se sintieran más contentos en el país, en el gobierno, en el puesto que a cada uno le ha tocado, yo me creería el más feliz de los hombres. Si yo pudiera hacer de suerte que todos los que mandan aumentasen sus conocimientos en lo que deben mandar, y los que obedecen hallan un placer en la obediencia, me creería el más feliz de los hombres”**

**MONTESQUIEU**

***El espíritu de las leyes***

## INDICE

-INTRODUCCION.....	4
<b>-CAPITULO I EVOLUCIÓN HISTORICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.....</b>	<b>7</b>
1.1 Evolución universal del Ministerio Público.....	8
1.2 Desarrollo del Ministerio Público.....	16
<b>-CAPITULO II ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ORDEN PENAL.....</b>	<b>38</b>
2.1 En la averiguación Previa.....	45
2.2 En el proceso penal.....	48
<b>-CAPITULO III DERECHO COMPARADO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.....</b>	<b>52</b>
3.1 Estados Unidos de Norteamérica.....	52
3.1.1 Consejo de la Judicatura.....	59
3.1.2 Derecho Constitucional Comparado.....	62
3.2 España.....	64
3.2.1 Consejo de la Judicatura.....	67
3.2.2 Derecho Constitucional Comparado.....	69
3.3 Francia.....	71
3.3.1 Consejo de la Judicatura.....	78
3.3.2 Derecho Constitucional Comparado.....	79
3.4 Republica Federal Alemana.....	80.
3.4.1Derecho Constitucional Comparado.....	85
3.5 Colombia.....	87
3.5.1 Consejo de la Judicatura.....	94
3.5.2 Derecho Constitucional Comparado.....	96

3.6 Argentina.....	100
3.6.1 Derecho Constitucional Comparado.....	105

**-CAPITULO IV LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO MEXICANO.....**

4.1 Problemática en México.....	113
4.2 La Situación Actual.....	118
4.3 La Demanda Social.....	122

**CAPITULO V PROPUESTAS Y UN PROGRAMA INTEGRAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA.....**

5.1 Propuestas en materia de Seguridad Pública.....	133
5.2 Propuestas en materia de Procuración de Justicia.....	136
5.3 Propuestas en materia de Impartición de Justicia.....	138
5.4 Propuestas en materia de Ejecución de Sanciones y Sistema Penitenciario.....	141
5.5 Propuestas en materia de Apoyo Postpenitenciario.....	141
5.6 Propuestas en materia de Política Penal.....	142
5.7 Propuestas en materia de Coordinación Interinstitucional.....	144
5.8 Propuestas en materia de Concertación Social.....	145
5.9 Propuestas en materia de Servicios Privados de Seguridad.....	146
5.10 Instrumentación del programa.....	147

**-CAPITULO VI NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN MÉXICO.....**

6.1 Antecedentes.....	150
6.2 Los Equilibrios Necesarios.....	157
6.3 Secretaría de Justicia y Seguridad Pública.....	166
6.4 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	170
6.5 Abogado General de la Ciudad.....	172
6.6 Instituto de la Defensoría Pública.....	174

6.7 Instituto de Ciencias Forenses y Estudios Criminológicos .....	175
6.8 Procuraduría Social.....	177
6.9 Detalles de Operación de la Secretaría de Despacho.....	178
6.10 Detalles Organizacionales de las Procuradurías.....	180
6.11 La Estructura y Funcionamiento de la Oficina del Abogado de la Ciudad.....	181
6.12 Las Tendencias en el Futuro Inmediato.....	182

<b>-Capítulo VII El Programa de Cero Tolerancia de Nueva York, con traducción al Distrito Federal.....</b>	<b>184</b>
--	------------

<b><u>CONCLUSIONES.....</u></b>	<b>190</b>
---------------------------------	------------

<b><u>ANEXOS.....</u></b>	<b>.....</b>
---------------------------	--------------

A) Esquema de la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.....	196
B) Esquema de la estructura jerárquica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	197

<b><u>BIBLIOGRAFÍA.....</u></b>	<b>198</b>
---------------------------------	------------

<b><u>LEGISLACIÓN CONSULTADA.....</u></b>	<b>202</b>
---	------------

<b><u>FUENTES ELECTRÓNICAS.....</u></b>	<b>203</b>
---	------------

## INTRODUCCIÓN

Las inquietudes que nos llevan a tratar el tema de la nueva procuración de justicia, tienen su origen en varios aspectos de nuestro entorno actual, ya que a nosotros los jóvenes juristas mexicanos, nos esperan grandes y nuevos retos, debemos tener muy presente que el nuevo orden mundial, si espera reafirmarse, se debe construir con base en un orden jurídico moderno; solo mediante el Derecho, podemos redefinir los papeles y funciones de nuestra sociedad, la cual requiere propuestas sólidas, que revitalicen los anquilosados conceptos actuales de seguridad jurídica y combate a la impunidad, debemos redefinir la razón de ser de nuestro marco jurídico.

Al pensar elaborar este trabajo para obtener el grado de Licenciado en Derecho, me doy cuenta con tristeza, que al igual que muchas estructuras sociales existentes en nuestro país, la forma de impartir, procurar y administrar justicia es percibida con gran desconfianza por la mayoría de los ciudadanos; es clamor común la exigencia de nuevos instrumentos que devuelvan la confianza en sus autoridades, teniendo como común denominador el más efectivo medio de lucha contra la delincuencia y la impunidad.

Sabido es que la problemática urbana es directamente proporcional al aumento y desarrollo de las ciudades, sin embargo permitir que la delincuencia crezca de forma acelerada, puede traer consecuencias de gran magnitud si no se actúa pronto con decisiones firmes y actitud contundente y propositiva.

En este trabajo de investigación se pretende dar algunas propuestas y comprometer nuestro pensamiento por rudimentario que sea, en una combinación sugerente: La Nueva Procuración de Justicia.

Antes que nada, es preciso decir que la llamada procuración de justicia es, ha sido y seguramente seguirá siendo, una función originaria y fundante del Estado moderno, quiero, decir que hoy en día el Ministerio Público y la Policía Judicial, y con ellos por destino natural la procuración de justicia, se encuentran en crisis que amenaza ser aniquilante, con evidente desesperación de analistas, observadores, gobernantes y ciudadanos. Reformas vienen, ajustes surgen, y sin embargo, la impunidad crece, la delincuencia organizada, el desorden y la corrupción continúan.

Con este tema queremos sugerir algunas estrategias o puntos, para llevar acabo una buena procuración de justicia, para no tener deficiencias en el proceso penal que actualmente vivimos, el cómo rediseñar la procuración de justicia, desde luego no cancelando los avances muchos y valiosos de los últimos años, sino reforzándolos y adicionándoles nuevas y eficaces formulas para la procuración de justicia.

Nuestras metas con este tema son principalmente:

- Proponer una procuración de justicia pronta y expedita.
- Respetar y sostener las garantías que otorga la Carta Magna y los códigos y leyes suplementarios.
- Impedir que se ensanche la distancia entre el precepto legal de justicia y lo que se vive en la realidad.

Resulta imprescindible ahora, traer algunas propuestas concretas para la mejoría y transformación integral del sistema de justicia y seguridad pública, surgidas no solo de la doctrina y de los textos legales más sugerentes de otras

naciones y de nuestro propio entorno, sino de la experiencias y practicas propias sobre estos menesteres, que los mexicanos hemos tenido.

Cualquiera que sea la propuesta que prospere en cuestiones de procuración de justicia, habrá una que lo haga, pues lo único que no podemos hacer es permanecer con las estructuras, medios e instituciones que hoy criticamos y que sabes han sido rebasados por la realidad.

Todo ello fue, pues lo que nos impulso a aceptar el reto, a formular este esfuerzo. No pretendemos descubrir el "hilo negro", si no solamente sugerir algunos cambios que facilitaran la actuación del Ministerio Público representante social, entorpecida muchas veces por errores o vicios jurídicos elementales. No sabemos si nuestro objetivo quedo satisfecho eso no lo juzgamos nosotros; satisfecha quedo, sin embargo esa si, nuestra inquietud de al menos exponer el tema, para lograr, de una vez y para siempre, una justicia limpia, transparente y digna.

Gerardo Vázquez  
González de la Vega.

Septiembre de 2001

## CAPITULO I

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO ENCARGADAS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

“ Las leyes penales vieron su nacimiento, de manera natural y espontánea, en el instinto de conservación- llámese individual o colectivo-, conforme al cual todo ser viviente reacciona contra cualquier acción –u omisión- que amanece las condiciones de su existencia. Con la evolución de las organizaciones sociales, surge la **venganza privada** –hecho general y constante en muchos pueblos-“<sup>1</sup>

El tiempo trajo consigo los primeros progresos en la justicia penal, pues no fue sino con la ley del Talión con lo que pudo dársele una medida a la venganza y a la composición –haciéndolas, así, corresponder al daño causado-.

Los obvios abusos que trajo consigo la venganza privada –primitiva forma de justicia que consistía en reparar un mal con otro mal quizá mayor- dieron lugar a que el pueblo impartiera justicia –probablemente en un afán de mayor objetividad-." Seguidamente, surgió la **venganza divina**, en la que el hombre castigaba a nombre de Dios- ¿con que derecho?- por considerar que los delitos eran una ofensa hacia él."<sup>2</sup>

El devenir histórico, siempre inexorable, trajo consigo la **venganza publica**, época en la que se considero al delito como una ofensa contra la sociedad toda; se organizaron tribunales dotados desafortunadamente- de poderes extraordinarios para la aplicación de las penas que, a decir del maestro Cuello Calan "*no los pusieron al servicio de la justicia, sino al de los déspotas y tiranos depositarios de la autoridad y del mando*"<sup>3</sup>. Así prosiguió el derecho penal, hasta fines del siglo XIX.

Sin embargo, el derecho moderno no podía –ni debía- permitir lo anterior en la noble tarea de administrar justicia, por lo que se emitieron nuevas disposiciones y surgieron nuevas instituciones para desapoderar a esos tribunales, bárbaros e inhumanos, de aquellas extraordinarias facultades de que gozaban.

“ Fue en ese contexto que surgió, en el proceso penal francés, el Ministerio Público, nobilísima institución de buena fe nacida para actuar en representación de los intereses de la sociedad –no podía haber nacido el Ministerio público moderno en mejor lugar-. De entonces en adelante, sería el Ministerio Público el encargado de la acusación ante los tribunales”<sup>4</sup>, buscándose así poner fin al procedimiento inquisitivo propio de los regímenes despóticos, caracterizado porque *“impera la verdad material, misma que solo importa por su naturaleza; y frente a ella la libertad humana es nugatoria. La privación de la libertad esta sujeta al capricho de quien ostenta la autoridad... La delación anónima, la incomunicación del detenido, el carácter secreto del procedimiento y la instrucción escrita, son las bases fundamentales en que se apoya... Los actos de acusación, defensa y decisión residen en el juzgador – quien es, realmente, juez y parte- para quien no existen limitaciones...”*<sup>5</sup>. Nació una esperanza, al fin, para los países civilizados que adoptaron la institución.

## 1.1-EVOLUCION UNIVERSAL DEL MINISTERIO PUBLICO

Mucho se ha divagado sobre el origen de la institución del Ministerio Público, la cual forma parte activa en la vida jurídica de un gran parte de los países en los cinco continentes, y por lo mismo es necesario saber como ha ido evolucionando a través de las épocas. En México, se le ha definido como “... la institución unitaria y jerárquica dependiente del órgano ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de

intereses sociales, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales."6

Nosotros consideramos, sin embargo, que esta definición no resulta del todo completa, pues omite mencionar el carácter que de asesor jurídico del gobierno- Poder Ejecutivo-, federal o local, tiene el Procurador General, titular del Ministerio Público.

Esa gran gama de actividades en las que interviene el Ministerio Público en México tienen su origen en una extensa variedad de legislaciones, puesto que si es amplia y controvertida la historia de México, también lo es la de su legislación y obra jurídica –debido a que cada forma de gobierno (Imperio Azteca, Época Colonial, Independencia, Federalismo, etc. ), se ha dado origen a diversos sistemas jurídicos, de acuerdo con el gobierno vigente en cada período:-

1. "Se ha afirmado que en Grecia podemos encontrar una figura que podíamos comparar con el Ministerio público moderno. En el derecho ático prevalecía la acusación privada, pues cualquier ciudadano podía formularla ante alguno de los arcontes *thesmothetati*, quienes, de no tratarse de delitos privados y según la jurisdicción del caso, convocaban al Areópago, al tribunal de los esphetas o al de los heliastas"7; así, era el ofendido quien ejercitaba directamente la acción penal ante los órganos jurisdiccionales:

"-El Areópago, integrado por 50 miembros – arcontes cesantes-, tenía competencia para pocos delitos, los que sancionaba con pena de muerte.

-El tribunal de los *esphetas* se componía de 51 senadores que se sorteaban para juzgar homicidios intencionales y no premeditados.5

-El tribunal de los *heliastas* se componía de 6000 ciudadanos, y conocía de los juicios no reservados al Areopago o los esphetas, así como asuntos civiles."8

Es así como los *thesmothetati* tenían la misión de denunciar los delitos ante el secretario ante el Senado o la asamblea del pueblo.

*En este contexto, el doctor Sergio García Ramírez –quien fuera Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y posteriormente, Procurador General de la República-, citando diversos autores, señala: “ Recuerda Mc. Lean Estenos que en Grecia los thesmothetati eran meros denunciantes; la acción penal podía ser ejercitada por el agraviado. Licurgo creo los eforos, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo, los eforos fueron censores, acusadores y jueces. A partir de Pericles, el Areópago acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados. Aquí comenta Mc. Lean, el Areópago fungía como Ministerio Público, al ejercer la acción penal ante el tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley. Por su parte, el Arconte denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o estos no ejercitaban la acción. Finalmente, el sostenimiento de esta quedaba muy a menudo en manos de los oradores”<sup>9</sup>*

1. En Roma, privo el sistema de la acusación popular, y el procedimiento de oficio es, para algunos –Manduca entre ellos- el germen del Ministerio Público. Algunos de los hombres más insignes de Roma –Catón, Cicerone- tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos.

“Los funcionarios *indices questions*, contemplados en las XII Tablas (450 a. C.) tenían la facultad de comprobar los hechos delictuosos y atribuciones características del orden jurisdiccional.”<sup>10</sup>

Posteriormente, surgieron magistrados con la tarea de perseguir a los criminales, destacando los *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, quienes

desempeñaban verdaderos servicios policíacos, particularmente los *praefectus urbis* en las ciudades –una vez más, los juzgadores eran juez y parte en el proceso inquisitivo-

"En la época imperial, los praesides, procónsules, los *advocati fisci* y los procuradores Caesaris tuvieron gran importancia en los ámbitos administrativo y judicial. Estas últimas figuras estuvieron contempladas en el Digesto, libro primero, título 19, (533 o 534),"<sup>11</sup>

Como quedó dicho en párrafos precedentes, Roma se caracterizó por un sistema de acusación popular, por lo que de ninguna manera podríamos atrevernos a afirmar que los antiguos latinos hubiesen tenido idea del Ministerio Público actual; debemos reconocer, sin embargo, que en ningún momento –ni en la República, ni tampoco en el imperio- se prohibieron procedimientos de oficio a los magistrados.

Como primera conclusión necesaria resulta que la institución del Ministerio Público no tuvo su origen en Roma, aunque también resulta cierto que algunas de las figuras enunciadas realizaron algunas actividades semejantes a las que hoy lleva a cabo la figura jurídica en estudio; sin embargo, se carecía de la característica o matiz esencial: el ejercicio de la acción penal, pues dicha facultad se encontraba limitada a los ofendidos o a sus familiares, teniendo la intervención de alguna de las instituciones señaladas solo en casos excepcionales.

1."En el mundo jurídico germano, los delitos contra los particulares daban lugar a la venganza privada –a la guerra privada de familia contra familia"<sup>12</sup>-. Cuestión normal resultaba el que la paz se lograra mediante una erogación que pagaba el culpable, con base en una especie de "tarifa" fijada consuetudinariamente para cada delito. Además, la pena para ciertos delitos

era publica –la muerte, en la generalidad de los casos- era infringida por la autoridad.

Es así como en el antiguo derecho germano se observa la capacidad del particular –capacidad que también tenían los romanos- de ejercer un derecho de acción de manera directa para hacer valer una pretensión en materia penal, sin que existiese diferencia alguna con respecto al incipiente derecho civil- todavía no se concebía la idea del Ministerio Público. Ya que imperaba el ejercicio de la acción penal de manera privada, por lo que los delitos se perseguían exclusivamente, usando terminología moderna, por aquella-

Por lo anterior, consideramos que el ministerio publico no tiene ninguna base en el derecho germánico.

1. "La época medieval italiana tuvo un periodo sumamente largo, pues se extendió desde el 476 (caída del Imperio Romano de Occidente) hasta su conclusión en el 1453 (con el fin de Constantinopla). No fue sino hasta el último tercio de este periodo cuando aparecieron figuras relacionadas con el objeto de nuestro estudio: los *sindici* o *ministeriales*, autoridades dependientes de los órganos jurisdiccionales, con los cuales colaboran en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos"13.

Paralelamente a los funcionarios judiciales, existían agentes subalternos, cuya encomienda era descubrir los delitos –estamos, así, frente a un procesal penal acusatorio, con fases y formas similares a las del proceso civil-, aunque estos no eran propiamente Promotores Fiscales, sino asumían, mas bien, el papel de denunciantes.

1."La institución del Ministerio Publico nació en Francia –una vez mas, las tierras galas se colocaron a la vanguardia en el mundo jurídico-: en un

principio, el Rey tenía a su disposición un Procurador y un abogado, ambos para atender los asuntos personales de la Corona –el primero encargado de los actos del procedimiento, y el segundo del sostenimiento de los derechos del rey o quien estuviese bajo su protección-."14

Estos funcionarios fueron elevados a la categoría de magistrados ya entrado el siglo XVI, permitiéndose el aumento y la evolución de sus intervenciones en asuntos penales: por otra parte, sus fines sufrieron un vuelco, pues acabaron por convertirse mas en representantes permanentes del Estado que del monarca –su nuevo objetivo era castigar el delito, pero ahora en nombre del interés social.

El periodo de acusación estatal se origino con las enormes transformaciones políticas y sociales emergidas de la Francia revolucionaria de 1793. Pedemos atrevernos a aseverar –sin duda alguna- que las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son el antecedente inmediato del Ministerio Publico – *Ministere Publique*-. con ellas nacieron los comisarios y los acusadores públicos –electos estos popularmente-, los primeros encargados de promover la acción penal y ejecutar las penas, y los segundos debian sostener la acusación en el juicio –hoy, en México, ambas funciones se confieren al Ministerio Publico-. Dependientes ambos del poder Ejecutivo.

1."España fue denominada varios siglos por Roma, la cual, inculcando sus costumbres e imponiendo su derecho –pues el español primitivo era eminentemente patriarcal y de familias- modifico radicalmente todos los ámbitos de la vida hispana."15

Después de la opresión romana, el pueblo español sufrió la invasión de los bárbaros, siendo finalmente conquistado por los visigodos.

Es así como en España –Hispana-, a decir del maestro Toribio Esquivel Obregón 7, se encontraron todas las grandes corrientes del mundo: la prehistórica de los iberos y de los arios, la fenicia, la helénica, la cartaginesa y la romana; y una cultura inferior –pero de superior energía y nuevos conceptos-, la visigoda.

Es así como explica Esquivel Obregón, en su clásica obra, que "los delitos que afectaban a la comunidad eran por ella perseguidos y castigados, en los que solo resentía el individuo, a el tocaba pedir su castigo o castigarlos el mismo, por la venganza privada, o concertando con el ofensor el pago de una compensación; pero era requisito que el ofensor hubiera sido declarado culpable y muerto civilmente, para que su persona y bienes quedaran a merced del ofendido, sin que el delincuente gozara en este caso del derecho de asilo... A falta de testigos, la prueba consistía en el juramento y en juicio de Dios, ya como decisión por la suerte, ya como duelo en combate singular."<sup>16</sup>

Regía el sistema acusatorio en el "Fuero Juzgo" o "Libro de los Jueces"

Elaborado durante el reinado de Sisenando o Cuarto Concilio de Toledo y se concedía acción popular para acusar cualquier delito, a través de una magistratura especial cuando no hubiere interesado que acusara al delincuente –era un funcionario que actuaba como mandatario particular del Rey, en cuya actuación representaba la monarca-.

"Existía, desde el siglo XV, la Promotoria Fiscal –herencia del Derecho Canónico-, formada por funcionarios que obraban en representación del monarca, a cuyas instrucciones se ajustaban, la cual tenía por objeto el que las denuncias formuladas a través de ella fuesen atendidas para que los delitos no quedasen sin castigo por defecto en la acusación, estaba obligada, además, a vigilar la ejecución de las penas. Los Reyes Católicos, en 1480, a través de las "Ordenanzas Reales de Castilla",<sup>17</sup> trataron por primera vez del "oficio" de promotor Fiscal, cuyas funciones consistían en vigilar lo que ocurría

en los tribunales del crimen y obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante era el soberano.

Aunado a las instituciones hispanas analizadas, apareció un principio de unidad para el correcto ejercicio de la acción penal: era obligación, pues, de los promotores, el reunirse para sostener un mismo criterio en el ejercicio de sus funciones – lo cual resulta ser una característica importantísima para la actual organización del Ministerio Público, ya que debe existir uniformidad de criterio en los actos realizados por él-.

Años después, durante el reinado de Felipe II (1565), se establecieron dos fiscales: uno para actuar en los juicios civiles, y otro para actuar en juicios criminales. Estos promotores tenían múltiples funciones, cuya importancia merece la pena ser resaltada: denunciaban delitos, acusaban a los responsables, intervenían en las apelaciones, promovían y llevaban a cabo toda clase de diligencias para lograr una eficaz administración de justicia, tenían prohibido el ejercicio de la profesión en lo civil y en lo penal, y no podían – salvo casos de flagrancia y pesquisa-ejercitar su acción sin que constara la denuncia del delator por escrito y hecha ante escribano público.

Después de leer lo anterior, seguros estamos que el lector le ha venido a la mente gran cantidad de disposiciones contenidas en nuestra legislación penal adjetiva –códigos procesales y leyes orgánicas de las procuradurías federales y locales- y que regulan la actuación del Ministerio Público mexicano; al mismo tiempo, se deduce que el derecho procesal penal español era sumamente formal en sus actuaciones –de la misma forma que él nuestro hoy en día-.

## 1.2- DESARROLLO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MEXICO.

1. "En el México PRE-colonial imperaba, entre los aztecas, un sistema de normas del orden, sancionadoras de toda conducta contraria u hostil para con los usos o costumbres sociales, surgiendo así una figura dependiente del monarca y con la función de acusar y perseguir a los delincuentes: el *Tlatoani* y el *Cihuacoatl*, quienes, en ocasiones, fungían también como autoridades judiciales- quedando así, desafortunadamente, la persecución de los delitos a cargo de los jueces."<sup>18</sup>

Debemos advertir, de este modo que el Ministerio Público no tiene raíces prehispánicas, pues no existió institución alguna que desarrollaba las funciones propias de la autoridad ministerial. Además, en el Estado azteca, el derecho en general no era escrito, pero el penal si se encontraba establecido en documentos; aun así, los jueces no estaban compelidos a apegarse a el, ya que el arbitro judicial en las decisiones era lo más importante —es decir, los integrantes de la judicatura tenían facultades para crear derecho—. Es por esto que autoridades de la materia, como Esquivel Obregón, han advertido, al referirse a la terminología de la palabra derecho: "la idea expresada por la palabra azteca es otra; No indicaba la obligación del juez de someterse a una ley o mandato, solo la de buscar la línea recta, es decir, usa su propio criterio. Cada caso tenia su ley. Claro esta que el criterio del juez estaba influenciado por las costumbres y el ambiente social."

A pesar de lo anterior, existieron en el Estado mexicano precolonial ciertas figuras que realizaban actividades similares a las que hoy lleva acabo el Ministerio público. Así, verbigracia, en cada barrio o calpulli había un *teuctli* o *alcalde* que sentenciaba en los negocios de poca monta, investigaba los hechos en los de mayor importancia y daba cuenta diariamente con ellos al Tribunal del *tlacatecall*. En cada uno de esos barrios había un cierto numero de *ctenellapixques*, funcionarios a quienes se encomendaba la vigilancia y

cuidado de determinado número de familias, y que en el orden judicial hacían las veces de jueces de paz para asuntos de mínima importancia. Por lo que se refiere al aspecto procedimental, en lo criminal, el topilli se encargaba de aprehender al acusado; no se sabe si las partes eran asistidas por un perito en derecho, lo más probable es que no existiere este- no podía existir en un procedimiento de mera equidad en que no tenían que interpretarse los textos legales, y que aun las mismas costumbres no tenían fuerza obligatoria para los jueces-.

Sin embargo, el establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas y profundas raigambres en la institución de la Promotoría Fiscal que existió durante el virreinato- huelga decir que la intervención hispana en el pueblo mexicano fue determinante en sus aspectos sociales, culturales e ideológicos, y que la legislación española, principalmente a través de las Leyes de Indias, tuvo gran aplicación en la Nueva España. En esta época la Procuración y administración de justicia verdaderos servicios públicos- dependían de la voluntad normativa del Rey: los promotores fiscales tenían por misión defender para una mejor administración de justicia y, como complemento a la acción del ofendido, eran persecutores del delito y acusadores en el procedimiento penal.

La figura del promotor fiscal continuo vigente, prácticamente sin cambios, durante un extenso periodo del México independiente.

Durante los aciagos años de la revolución de Independencia, la insurgencia mexicana fue manifestación popular de una nación que lucha contra la injusticia en la falta de respeto a la dignidad humana, hambre, miseria, desempleo y sobre todo en el ejercicio absoluto de un gobierno injusto, que impuso un trato desigual a las personas." Surgió en estos años- 22 de octubre de 1814-, la Constitución de Apatzingan o "Decreto Constitucional para la

Libertad de la América Mexicana", texto que, según advierte el doctor Víctor Humberto Benitez Treviño en una interesante referencia a Aurora Arnaiz"19

Amigo " tiene su introducción, los propósitos de la lucha insurgente para reintegrar a la nación mexicana... en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos... y afiance solidariamente la prosperidad de los ciudadanos... ante todas las cosas los principios tan sencillos como minuciosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable"

Al mismo tiempo, José María Morelos y Pavón, en un ejemplo de valor, idealismo y reciedumbre, estableció en sus "Sentimientos de la Nación" los veintitrés puntos que, a su juicio, contienen los propósitos de justicia como aspiraciones de un pueblo sojuzgado, mismos que fueron tomados por la Constitución de Apatzingán- admirable como Código Político, que superó incluso a su similar de Cádiz, pero que nunca llegó a tener vigencia-, la cual incluyó a dos fiscales, uno de lo penal y otro de lo civil, adscritos al Supremo Tribunal de Justicia.

Una vez consumada la independencia de la Patria, la procuración de justicia durante el gobierno de Iturbide con prioridad, el emperador Agustín I. -no resistió reformas profundas; las instituciones coloniales de la justicia continuaron en su aplicación, los fiscales nombrados por el tribunal de Justicia pasaban a formar parte del Supremo Gobierno y los mismos procedimientos eran aplicados en el nuevo Estado mexicano.

El triunfo de la razón hizo que surgiera un conjunto de disposiciones normativas contenidas en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana-1823-, que trajo consigo un cambio en la estructura administrativa de intendencias a estados constituidos en una Federación y con un gobierno republicano, democrático y representativo.

Muy poco tiempo después, "el 8 de junio de 1823-había ya terminado la necia época del imperio Absurdo para dar paso a la República-, la Ley General de la República creó un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales de Circuito."<sup>20</sup>

Posteriormente, la Constitución federal de 1824, en su artículo 124, introdujo la figura de un Fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de justicia, equiparándolo con los ministros y otorgándole el carácter inamovible- este modelo no fue sólo federal, y así, encontramos que "Don Silverio Vázquez Monfort, en 1912, fue el último Fiscal adscrito al tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, y todavía más, el licenciado Feliciano Bailón estuvo también adscrito al mismo tribunal de alzada, pero ya con el cargo de Procurador, en 1921-."<sup>21</sup>

El párrafo anterior nos conduce a una primera conclusión evidente:

El hecho de que el fiscal- persecutor de los delitos y acusador en el proceso dependiera del Poder Judicial, implica que la distinción entre las funciones de procuración y administración de justicia era ciertamente tenue.

También para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, durante el juicio, debería nombrarse un Fiscal especial. Los Tribunales de Circuito tenían un Promotor Fiscal para procurar justicia, nombrando por el Supremo Poder Ejecutivo-¿por qué será que la tradición mexicana se empeña en llamar "supremo" al Poder Ejecutivo?- de entre una terna propuesta por la Corte Suprema. Esta práctica evolucionó, y ya para los años de 1826, funcionaban las instituciones del Ministerio Fiscal en cada juzgado de Distrito.

Las mezquinas y centralistas Leyes Constitucionales de 1836 descarada obra de "Su Alteza Serenísima "-", registraron al Fiscal también como parte

integrante de la corte suprema de justicia, y estableció esta misma figura en los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Menos de una década después, las Bases para la Organización Política de la República Mexicana- Bases Orgánicas o Leyes Espurias- de 1843, registraron al Fiscal en la Corte Suprema de Justicia y dispusieron el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales, para los negocios de hacienda y otros de interés público.

En el mismo orden de ideas, "no fue sino hasta 1853 cuando se creó la figura del Procurador General de la Nación –pero dependiente del Poder Ejecutivo-, quien representaba y defendía los intereses de la nacionales en juicios y brindaba asesoría jurídica al gobierno de la República. En ese mismo año surgió también el Ministerio Fiscal, cuyos integrantes se agregaban a los tribunales con la función de acusar legalmente a los delincuentes –pero la facultad de investigarlos se reservaba, aún, a los cuerpos jurisdiccionales-"22.

" El constituyente de 1856-57 conocía –ni duda cabe- la institución francesa del Ministerio Público, pero fue un mero escrúpulo individualista –típico de la época- lo que impidió que se adoptara cabalmente: El diputado Villalobos, apoyado por Díaz González y otros, se manifestaron en contra de privar al ciudadano de su derecho a acusar –lo contrario, sabemos, era un atentado a la ideología individualista-. Así, el artículo 27 del Proyecto de Constitución señalaba que la acusación o querrela podía proceder de la parte ofendida o del Ministerio Público, ya que éste dejaría de actuar bajo las órdenes de los jueces y evitar así la disminución de las garantías del acusado –pues el juez sería verdaderamente imparcial, sin la tarea investigativa impropia de la judicatura –y se expuso el desacuerdo que el juzgador fungiera simultáneamente como órgano decisorio y como parte del proceso penal, sustentando la idea de la necesaria existencia del Ministerio Público como vigilante de las garantías del acusado y de la imparcialidad de los

magistrados"23 –esta facultad persiste en esta hora, como lo demuestra, entre otros cuerpos normativos, el artículo 5º. De la Ley de Amparo (reglamentario de la fracción XV del artículo 107 constitucional), al señalar que es obligación del Ministerio Público el velar por una administración de justicia pronta y expedita-.

Finalmente, la nueva Constitución Federal de la República, en su artículo 91, dispuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, in Fiscal y un Procurador General.

Es así como –consideramos- el Código Político de 1857 fijó las bases de una moderna procuración de justicia, sustentada para su práctica en las garantías individuales –primordialmente las de legalidad y seguridad jurídica-: "la preocupación de los constituyentes fue legislar sobre nuevos principios de justicia para que el pueblo lograra calmar el hambre y sed de justicia a que se refiere Justo Sierra".24

En 1862, siendo Presidente de la República el benemérito de las Américas, se expidió el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se dispuso que el Fiscal adscrito al máximo tribunal fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en todos los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales, y en consultas sobre deudas, siempre que él lo pidiera o la Corte lo estimara oportuno. Se menciona, de igual forma, a un Procurador General, el cual sería oído por la Corte en aquellos problemas en los que resulta afectada la Hacienda Pública – sea porque se cometiera un delito en contra de sus intereses, o porque éstos resultaran afectados por algún otro concepto-.

" Maximiliano –durante el tristemente recordado Segundo Imperio Mexicano- expidió, en 1865, la Ley para la Organización del Ministerio Público- primera ley especializada en México en lo referente a nuestra Institución y antecedentes más importante de la legislación actúa"<sup>25</sup>-. La organización ministerial que, según algunos, fue un instrumento del Imperio y sólo servía a intereses del monarca- se encontraba encabezada por un Procurador General del Imperio, auxiliado por procuradores imperiales y abogados generales; tenía el monopolio de la acción pública para la imposición de las penas y del ejercicio de la acción criminal.

Una vez restaurada la república –después del mezquino experimento francés en la Intervención-, el Presidente Benito Juárez expidió, en 1869, la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, estableciéndose tres promotorías fiscales para los juzgados penales –advertimos gran importancia en ello, porque a los representantes del Ministerio público se les denominaba, aún, Promotores Fiscales-.

Los juristas Manuel Dublán, José Linares, Luis Méndez y M. Siliceo, integrantes de la comisión redactora del Proyecto de Código de

Procedimientos Civiles y Criminales para los Tribunales de la Federación.-no ocurría, aun, la separación de ambas vertientes del derecho procesal- de 1873, perfeccionaron la figura ministerial, definiéndola en, os términos siguientes:

"...Es una magistratura instituida cerca de los tribunales, para auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad."<sup>26</sup> Esta institución se ejercía por un Procurador General de la nación, un fiscal de la Suprema Corte, los Procuradores de Circuito y los Promotores de Distrito, quienes representaban los intereses de la Nación en todos los negocios que afectaran

al Erario Federal y en los recursos de controversia constitucional –recuérdense el artículo 5º. De nuestra Ley de Amparo-.

La institución en comento volvió a ser definida por el Proyecto de Código de Procedimientos Criminales para el Distrito Federal y Territorio de Baja California, de 1873, el cual atribuyó a los agentes del Ministerio Público la categoría de agentes de la Policía Judicial –aseveración que se antoja falaz, pero, si se estudia con un poco de detenimiento, no resulta de todo incorrecta-, dependiendo Del procurador del Distrito Federal, o bien del Procurador de baja California -según el caso-.

El derecho procesal penal mexicano siguió evolucionando favorablemente, y reflejo de este avance lo constituyen los códigos de la materia de 1880 y 1884 –ambos del fuero común del Distrito Federal-, la legislación de los tribunales de 1880, y el Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal de 1891. A través de todos estos cuerpos normativos, se tuvo el propósito de vigorizar a la institución en estudio, reconociéndole autonomía e influencia propias en el proceso penal –a pesar de que era una magistratura auxiliar de la administración de justicia, pero que actuaba en nombre de la sociedad y en defensa de sus intereses-.

El Ministerio Público era considerado como parte integrante de la Policía judicial –lo que no es totalmente desacertado, aún hoy en día, según quedará demostrado en capítulos siguientes-, sin una exclusividad en el ejercicio de la acción penal.

En el año de 1897 se expidió el código Federal de Procedimientos Penales, que introdujo por primera vez, formalmente –y no sólo como proyecto- la figura del Ministerio Público Federal, con funciones similares a las de su homólogo

del Distrito Federal. Fue con este Código Penal Adjetivo con el que se establecieron, definitiva y coherentemente, los ámbitos de competencia de estas instituciones ministeriales, aunque subsistía la figura del juez de instrucción."27

Sin embargo, inquietó siempre a los juristas mexicanos el deseo de depurar al marco jurídico de la materia, por lo que se reubicó a la institución, jurídica y conceptualmente, en el ámbito constitucional: La Carta Magna se reformó en 1900, suprimiéndose al Fiscal y al procurador General como entidades distintas, y se fusionaron en el Ministerio Público de la Federación-Elevándose a nuestra Institución a nivel constitucional-, ya sin el carácter de miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es así como la síntesis del promotor de justicia y del representante legal de los intereses del Estado, en los albores del siglo XX, fue la característica del ministerio Público –aún sin llegar a la total definición de sus funciones actuales-.

Muy poco tiempo después, a fines de 1903, se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el distrito y territorios Federales, la cual organizó a la institución como parte en los juicios –no solamente los penales-, siempre que se afectara el interés público, el de los ausentes, menores o incapacitados –observándose así un gran avance al aumentarse las funciones del Ministerio Público, pues se definió su independencia estructural y funcional al dejar de pertenecer al Poder Judicial -. Además, según lo anterior, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales quedó en los términos establecidos por ese código –es decir, en manos del Ministerio Público-: "...dicho Ministerio no era un auxiliar del juzgador, sino una parte procesal..."28

La Ley orgánica del Ministerio Público Federal de 1908 vino a precisar que el objetivo jurídico- político, señalando que la institución, dependiente del Poder Ejecutivo a través de la secretaria de justicia, debía funcionar, encabezado por el Procurador, como auxiliar en la administración de justicia a nivel federal, así como procurar la persecución de los delitos en materia federal, ampliando su esfera de acción a la defensa de los intereses jurídicos de la federación ante la suprema corte de Justicia de la nación, los Tribunales de circuito y juzgados de Distrito.

"En 1917, las influencias hispana y francesa no pudieron más que fusionarse y matizarse de acuerdo con las concepciones ideológicas mexicanas sobre la institución del Ministerio público"<sup>29</sup>. Como consecuencia, quedó definido como el único organismo con facultades para perseguir los delitos u buscar los elementos de convicción (con la salvedad planteada por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que otorga al pleno de la suprema Corte de Justicia de la nación el ejercicio de la acción penal en materia de amparo) –finalmente se logró acabar con el proceso inquisitivo, en el que los juzgadores, a través de los jueces de instrucción, participaban como parte y como autoridad impartidora de justicia-, así como para controlar a la Policía judicial en el cumplimiento de su misión.

El proponer colocar a la Policía Judicial al mando del Ministerio público en este tiempo era una novedad –hoy, como buscaremos probar, es lo deseable-; además, siguió denominándosele Policía "Judicial", a lo que se opuso el diputado Félix F. Palavicini –no sin razón- al argumentar que no debía ser la misma Policía Judicial tradicional, que eran empleados al servicio de los jueces para investigar los delitos y perseguir delincuentes, si no una Policía Judicial especial que funcionara dependiendo del Procurador de Justicia, quien también tendría la titularidad del Ministerio Público. Es así como la institución ministerial dejó de ser, definitivamente, una figura decorativa, para

pasar a ejercer el monopolio en el ejercicio de la acción penal, aportar pruebas para los procedimientos judiciales y perseguir a los delincuentes.

Así, la redacción final del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –tomada, como sabemos, del pensamiento del diputado Colunga- que reza:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél, Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso"<sup>30</sup>

Busca precisamente separar las facultades del Ministerio Público de las controversias judiciales, sin privarlo de sus facultades de acción y requerimiento.

Su finalidad es clara: erradicar, de una vez por todas, los procedimientos atentatorios a los derechos fundamentales del gobernado –recordemos los sistemas inquisitivos donde el juzgador era parte en el proceso y resolvía la controversia-. El móvil de la disposición, sencillo: quitar a los Presidentes

Municipales y a la policía común la posibilidad de aprehender, sin un control de legalidad, a cuantas personas juzgasen sospechosas –sin otro sustento que su no siempre amplio criterio y, las más de las veces, bajo un mandato arbitrario-.

Este artículo 21 constitucional -que verdaderamente contiene la nueva esencia de la noble institución ministerial- se complementa con los artículos 102 y 73, fracción VI, base sexta, de la misma Carta de Querétaro, en los órdenes federales y local del Distrito Federal, respectivamente.

"A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de aquellos; hacer que los juicios se sigan con toda la regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la república será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones... "31

A su vez, para el fuero común del Distrito Federal, el Código Político mexicano dispone, en su artículo 73, fracción VI, base sexta:

"El Ministerio Público para el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

Es así como el procurador tendrá como responsabilidad en el que el Ministerio Público -federal o del fuero común- realice, previo ejercicio de la acción penal, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos -del orden federal o común-

Al Ministerio Público le corresponde solicitar de los tribunales las órdenes de aprehensión contra los inculcados, y buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; debe hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia cumpla con los requisitos constitucionales de prontitud y expedites (artículo 17 y 102).

Con la modernización en la procuración de justicia federal constitucional, más correctamente-, se amplían las esferas de acción, introduciéndose, de manera novedosa, la intervención del Procurador General de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

Se observa además, que la institución del Ministerio Público en el Distrito federal tiene una singular situación dentro de la administración de justicia y

dentro de la Administración Pública-, pues a pesar de ser un órgano del fuero común, se encuentra directamente supeditado al Ejecutivo Federal.

Como representante de los intereses jurídicos de la Federación o de su entidad- y del Ministerio público, el Procurador General debe intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación –o su Estado fuese parte. Esta intervención se reserva al procurador General de la República o a sus agentes en los casos de los diplomáticos y cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación.

Digamos pues que el Procurador General tiene el privilegio y la alta responsabilidad de ser el consejero jurídico del gobierno –federal o local- y, como servidor público, tanto él como sus agentes son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley.

1. La legislación orgánica del Ministerio público, de 1919 a 1983, muestra una constante evolución técnica y define sus facultades con base en la concepción visualizada en la Constitución de 1917:

a) La primera Ley orgánica del Ministerio Público en vigor después de la Constitución de 1917, en lo que se refiere al fuero común, fue elaborada en 1919, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos don Venustiano Carranza. Del articulado de este ordenamiento se desprende que las principales atribuciones del procurador eran básicamente las mismas que las establecidas en la Ley de 1903, salvo dos novedades: Se le facultaba para pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios o empleados del Ministerio público y de la administración de Justicia del Distrito y Territorios Federales, por los delitos o faltas cometidos en el desempeño de su encargo; podía, también, iniciar ante el Presidente de la República las leyes y reglamentos que estimare necesarios para la buena administración de justicia del distrito y Territorios Federales.

El artículo 1º. De este cuerpo normativo señalaba:

"El Ministerio Público del Distrito y territorios Federales es una institución que tiene por objeto ejercitar, ante los tribunales de aquellos, las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de los hechos criminosos definidos y penados por las leyes comunes en dichas entidades federativas; defender los intereses de éstas ante sus tribunales y ejercer todas las demás atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes."32

Se facultaba al Ministerio Público para intervenir como actor, demandado o tercero opositor en los juicios civiles del orden común cuando se afectaran los intereses públicos, los de los ausentes, menores, incapacitados y los casos de establecimientos de beneficencia.

La institución ministerial, en 1923, se reformó la organización del Ministerio Público del fuero común, incorporándose la figura de los Subprocuradores como agentes auxiliares del Procurador General de Justicia.

En el año de 1929, siendo Presidente de la república don Emilio Portes Gil, y Procurador General de justicia del Distrito y Territorios Federales el licenciado José Aguilar y Maya, se elaboró una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en las que se recogió la reforma administrativa de la capital de la Nación, que canceló los municipios y organizó las delegaciones. Así mismo, se reiteraron las funciones de la Institución, instaurándose, por primera vez, el Departamento de investigaciones de la Procuraduría (PGJD y TF), integrado por personal administrativo y agentes investigadores de delitos encargados de recibir las denuncias y querellas y practicar las primeras diligencias tendientes a comprobar el cuerpo de delito -hoy tipo penal- y la responsabilidad de los

indicados, remitiéndolas al ministerio Público en turno y poniendo a disposición los objetos e instrumentos relacionados.

Como resultado de lo anterior, se aumento el personal de la Procuraduría: surgieron los Jefes del departamento de Investigaciones, las Jefaturas de Policía y los Delegados en las demarcaciones de policía.

" Las reformas emprendidas por el Presidente Miguel Alemán volvieron a incrementar el personal de la Institución, y nació, además, el sector Central de Investigaciones –este aumento de personal trajo consigo, las más de las veces, el perfeccionamiento de la técnica-, unidad administrativa que fue imitada por la Procuraduría General de la República, a la sazón encabezada por el doctor **Francisco González de la Vega**."<sup>32</sup>

Poco tiempo después, en 1954, se expidió una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del distrito y Territorios Federales –vigente, sin reforma alguna, hasta 1971, lo que indica, de alguna manera, que la figura ministerial era cada vez más madura-. Este nuevo texto depura las funciones y precisa las atribuciones de la Dirección General de Investigaciones –ya no era un simple departamento-, y se hace referencia expresa a los departamentos Consultivo y de Servicios Periciales.

"En 1972, siendo el joven Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales el doctor Sergio García Ramírez, surgió un nuevo cuerpo normativo del Ministerio Público, modificándose el nombre del texto legal. Se expidió la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y territorios Federales, que derogó a la correspondiente de 1954 – consideremos que el cambio de nombre fue afortunado, debido a que se contienen disposiciones relativas, también, a la Policía judicial, a los peritos, servicios sociales, entre otros-. En 1974, al convertirse los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en los Estados 30 y 31 de la Unión mexicana, la

institución encargada de procurar justicia adquirió un nuevo nombre: Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

Esta ley precisó la existencia de dos Subprocuradores, y especificó las atribuciones y funciones de las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, Control de Procesos, policía Judicial, Servicios Periciales, Jurídica Consultiva, de Servicios Sociales, y de Participación Ciudadana.

La Ley Orgánica de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente hoy por hoy, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983 e inició su vigencia el 12 de marzo de 1984, siendo Presidente de la República don Miguel de la Madrid Hurtado, y Procuradora General la licenciada Victoria Adato Green de Ibarra.

Este cuerpo legal, de cuyo estudio nos ocuparemos a lo largo de este trabajo, ha sufrido múltiples reformas de nacimiento.

a) Es ahora tiempo de abordar la legislación referente al Ministerio Público Federal expedida a partir del nuevo orden constitucional de 1917.

En 1919 -el mismo año en el que se expidió la ley correlativa del fuero común- nació la ley de Organización del ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones. Este ordenamiento, al igual al correspondiente al Distrito Federal, no aceptó la trascendencia de la reforma que la carta de Querétaro introdujo para el Ministerio Público, y fue una simple repetición de las leyes de 1903 y 1908. La importancia de este texto es que por primera vez hizo referencia a la comprobación del cuerpo del delito -hoy llamado tipo penal- y la determinación de los responsables e indica que el Procurador General de la República es el consejero jurídico del gobierno federal.

"En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió la Ley reglamentaria del artículo 102 constitucional, dividida en dos libros: El primero, denominado "Del Ministerio Público Federal", donde se establecen las atribuciones de éste, su organización –introduciendo la figura de los Subprocuradores Generales de la República"34- y las obligaciones de los funcionarios ministeriales; el segundo de los libros reglamenta el consejo jurídico del gobierno.

El General Manuel Avila Camacho vio nacer una nueva ley Orgánica del Ministerio Público Federal en 1942, la cual introdujo ciertas novedades: A manera de ejemplo, se encomendó al ministerio Público Federal velar por el respeto de la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer ala Presidente de la república las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955 fue la más extensa de las vigentes hasta entonces –se compuso de catorce títulos-, precisando a manera de catálogo las atribuciones de la figura ministerial federal y ampliando considerablemente los recursos humanos del Ministerio Público Federal.

"En 1974 entró en vigor, por sugerencia del procurador General de Justicia del Distrito y territorios Federales, doctor Sergio García Ramírez, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) –el cambio de denominación obedece a las mismas razones que originaron esa modificación en la legislación del fuero común, pues su impulsor fue el mismo doctor García Ramírez-, que depura las funciones del ministerio público y de la Policía Judicial Federales, así como de los auxiliares de ambos".34

Por último, contamos hoy por hoy con la Ley orgánica de la Procuraduría General de la república de 1984, expedida siendo Presidente de los estados Unidos Mexicanos don Miguel de la Madrid, y Procurador General de la

República el doctor García Ramírez, cuyo estudio, análisis y comentario serán parte medular del presente trabajo.

Después de este breve análisis histórico- jurídico es que comprendemos que no en vano Don José Angel Ceniceros afirmó que tres elementos han concurrido en la formación del ministerio Público mexicano: *"la Promotoría Fiscal de España, el Ministerio Público francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos."*<sup>35</sup>

Es así como hoy por hoy, como titular de la acción penal, **el Ministerio Público tiene funciones de acción y requerimiento**. Está bajo su control y vigilancia la Policía Judicial, que tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables. Es representante de los intereses de la sociedad, y los particulares promueven ante el Ministerio público su querrela, acusación o denuncia para que éste, a su vez, ejercite la acción penal. "En la etapa de la averiguación previa, ejerce funciones de autoridad, al cual pierde al consignar dicha averiguación al juzgador, para convertirse en parte del negocio penal – verdadero sistema acusatorio.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO I

1. Eugenio Cuello Colon, "Derecho Penal", Editora Nacional, México, DF, 9ª edición, 1953, Pág. 57 citado por Leopoldo Parra Ocampo, "La Evolución del Ministerio público en el Estado de Guerrero", editado por él HINCA, PGR, México 1989.
2. Guillermo Colina Sánchez, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, México, DF. , 1993. p.81.
3. Gustavo Barreto Rangel, "Evolución de la Institución del Ministerio pública con Especial Referencia a México" Editado por la p.g.r.méxico, 1988.
4. ARCONTE, Magistratura que surgió aproximadamente en el año 683 A.C siendo parte integrante del gobierno ateniense, enciclopedia salvat, tomo1, editorial salvat, México 1976.
5. Quizá él termino " senadores" parezca extraño, pero el órgano más importante del gobierno era la asamblea popular "Historia Universal: Grecia" editorial Kapelusz, Buenos Aires Argentina 1978.
6. Sergio García Ramírez, "Curso de Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, México 1974.
7. Toribio Esquivel Obregón, "Apuntes para la historia del derecho en México" Editorial Porrúa, México 1984.
8. Toribio Esquivel Obregón, op. Cit., pp. 46 y ss.

9. Ignacio Burgoa Orihuela, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México D.F.; 25ª. Edición, 1993, p.77
10. Toribio Esquivel Obregón, op. Cit., pp. 135 y ss.
11. Víctor Humberto Benítez Treviño, "Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia", Editorial Porrúa, México DF
12. Víctor Humberto Benítez Treviño, op. Cit. P 40.
13. Sergio García Ramírez, op. Cit, p.258.
14. José Ángel Ceniceros, "La Trayectoria del Derecho Penal", conferencia dictada en la Escuela Libre de Derecho.
15. Sistema acusatorio: Generalmente adoptado por los países con regímenes democráticos.
16. Juventino V. Castro, "La Procuración de la Justicia Federal", Editorial Porrúa, México, D.F., 1993pp 23,24.
17. Rene González de la Vega, "La Justicia; Logros y Retos", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.p.10
18. Rene González de la Vega, op. Cit, Pág. 51.
19. Rafael de Pina, "Comentario al Código de procedimientos Penales para el Distrito federal y Territorios Federales", citado por Guillermo Sánchez Colín, op. Cit, pp. 98,99.
20. citado por Guillermo Colín Sánchez, op. Cit., p.100.

21. Enrique Barber González de la Vega, "Reflexiones sobre el Derecho Penal mexicano: por un Ordenamiento Preventivo", publicado en "Foro , Revista Jurídica" del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
22. "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones" LII Legislación, Cámara de Diputados, México, D:F., p 142.
23. "Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones" op. Cit, p. 147.
24. citado por Víctor Humberto Benítez Treviño, op. Cit., p. 74.
25. Gabino Fraga, "Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, México, D.F, 31ª, 1992, pp.166, 167.
26. Juan José Bustamante, "Derecho Procesal Penal Mexicano", Editorial porrua, México, D.F., 10ª. Edición, 1991pp 59,60.
27. Guillermo Colín Sánchez, op. Cit. P 117.
28. Gabino Fraga op. Cit, p 26.
29. Andrés Serra Rojas, "Derecho Inquisitivo", Tomo I Editorial porrua, México DF p 21.
30. Juan José Bustamante, op. Cit., pp 78. 79.
31. Daniel E. Herrendorf, "El Poder de Policía en un Sistema de derechos Humanos", editado por el Instituto Nacional de Ciencias penales de la Procuraduría General de la Republica, México, D.F, 1990.
32. José Becerra Bautista, "El Proceso Penal en México", Editorial Porrúa, México, D.F., 14ª edición, 1992 p. 43.
33. Cesar Augusto Osorio Y Nieto, "La Averiguación Previa", Editorial Porrúa, México, D.F., 6ª. Edición, 1992, p.24
34. idem
35. Luis Rodríguez Manzanera, "Victimología", Editorial Porrúa, México DF 2ª Edición, : 1989, p.20
36. Luis Jiménez de Asúa, "Tratado de Derecho Penal" tomo I, Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina, 1964, pag22.

## CAPITULO II

### ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ORDEN PENAL

Para poder iniciar correctamente este apartado, debe quedar clara la diferencia entre los términos "función" y "atribución", puesto que, a pesar de ser utilizados indistintamente en la práctica, hacen referencia a nociones totalmente distintas.

Para clarificar esta diferencia, seguiremos las lecciones del maestro Gabino Fraga: "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado - puede o no debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del estado. Las funciones constituyentes la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución." 1

A pesar de que algunos -Serra Rojas entre ellos- han negado la importancia de los conceptos de atribuciones y funciones para explicar la actividad del Estado, alegando que "... se ha impugnado decididamente esta noción de atribución, estimándola como un concepto insuficientemente elaborado para fundamentar nuestro derecho administrativo y en general sus teorías "2, consideramos importante la distinción explicada por Gabino Fraga para señalar las atribuciones y funciones del Ministerio Público en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye la figura del Ministerio Público, señalando su atribución fundamental: la persecución de los delitos. Además, la legislación secundaria -leyes, reglamentos, circulares y acuerdos-, establece su esfera de competencia, organización y estructura.

Sin embargo, a pesar de que el artículo 21 del código Político mexicano se desprende la atribución fundamental de nuestra institución, esta no es, en forma alguna, la única que lleva a cabo —a pesar de ser la persecución e investigación de los delitos la actividad principal del Ministerio Público, actúa manifiestamente en otras esferas de la Administración Pública.-Así, no sólo resulta importante la participación del Ministerio Público en materia penal - como autoridad en el período de Averiguación Previa, como parte en el proceso-, sino que incursiona también, de manera notable, en aspectos civiles -principalmente, como ha quedado dicho, en caso de tutela social, incapacitados, ausentes, entre otros-, y en aquellos en que resultan afectados los intereses del Estado:

Reiterando lo anterior, el artículo 2º. De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República nos indica que:

"La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;
- III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

IV. Prestar consejo Jurídico al gobierno Federal;

V. Perseguir los delitos del orden Federal;

VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la república, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia;

VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias;

VIII. Las demás que las leyes determinen."4

De igual forma, el artículo 2º. De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, correlativamente , ordena:

"La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal....

tendrá las siguientes atribuciones. :

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

II. Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la competencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III. Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;

IV: Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia, y

V. Las demás que las leyes determinen."5

Es así como nos atrevemos a concluir que lo hasta ahora apuntado, el Ministerio Público realiza funciones específicas en varias materias, a saber: interviene en materia penal, civil, constitucional y como consejero jurídico, auxiliar y representante legal del gobierno -expresamente, del Poder ejecutivo-. Veamos, separadamente, cada una de estas atribuciones:

La intervención del Ministerio Público en el **orden penal** consta de dos fases: "interviene en el período de averiguación previa, y, además, es parte de los procesos penales"5. Analicemos por separado cada una de ellas.

a) Estudiemos, en primer lugar, la actuación ministerial en materia penal, en el período de la averiguación previa. En este nivel, tendrá por atribución el preservar a los integrantes de la sociedad de las conductas o hechos considerados delitos, y en representación del interés de la misma sociedad en la sanción de todo acto ilícito, ejercita la acción penal. Para poder lograr su cometido, el Ministerio público tiene funciones investigatoria y persecutoria.

En este sentido, la redacción constitucional no define qué debe entenderse por "perseguir" los delitos, por lo que, a manera de interpretación, concluimos que la función persecutoria se refiere a su seguimiento dentro de un proceso -persecución judicial- a través del ejercicio de la acción penal, para poder así distinguir la de la función investigatoria o de averiguación.

" Es así como para poder llevar a cabo la función persecutoria que le encomiendan los artículos 2º . , fracción V, de la Ley Orgánica de la PGR y 2º., fracción I de la Ley Orgánica de la PGJDF,"6 la institución ministerial se hace cargo, de manera exclusiva, de la investigación de los delitos –sabemos ya que la autoridad jurisdiccional no debe tener intervención en esta fase, de acuerdo con el sistema acusatorio mexicano-. "Sin embargo, ha resultado una práctica viciosa el que el Ministerio público no ha asumido cabalmente su papel de dirigente o líder en la investigación, sino que ha depositado esa función en un importante auxiliar: la Policía Judicial –asumiendo, el Representante Social, una actitud burocrática, limitándose a cumplir con ciertas diligencias y formalidades para poder ejercer la acción penal."7

La actitud antes mencionada, como es natural, llevó a que la policía Judicial se hiciera cargo, casi en su totalidad, de la investigación de los delitos, lo que condujo a abusos y corruptelas sin límites por parte de dicha corporación policial.

Es este sentido, ha existido la interrogante respecto de si el Ministerio Público es parte de la Policía Judicial: En un primer momento, la respuesta parece ser evidente claro y rotundo **NO** -¿cómo es posible que el Ministerio Público forme parte de la Policía Judicial, la cual le está jerárquicamente subordinada?-. Sin embargo, si analizamos con un poco de más de detenimiento, tenemos que la Policía Judicial puede ser entendida en dos sentidos: como institución -o como organización- como función.

En la primera acepción, es claro que el Ministerio Público no forma parte de la organización de la Policía Judicial -orgánicamente, esta diferencia se observa claramente, pues ésta última forma parte de una Dirección General distinta-.

Empero, si consideramos que la Policía Judicial es una función, que tiene por objeto *"la investigación de los delitos, la busca de pruebas y el descubrimiento de los responsables"*<sup>7</sup>, entonces, cualquier autoridad facultada por la ley para investigar delitos, estaría realizando la función de policía judicial –y, estimamos debe subordinarse al Ministerio Público, jefe nato de la organización policial técnica, par evitar así el abuso de poder y corrupción de que hemos hablado-

" A pesar de lo anterior, el artículo 21 de la Carta de Querétaro nunca debe interpretarse en el sentido que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público "y" a la policía judicial: esa función investigatoria es exclusiva de aquél, y podrá auxiliarse de la policía técnica mal llamada "judicial".<sup>8</sup>

Es así que, en general, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 3º, apartado "A", de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Judicial Del Distrito Federal, corresponde al Ministerio Público:

"....I. Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito...."<sup>9</sup>

Esta función es indispensable -creemos-, ya que la denuncia, acusación o querella son las formas en que el particular hace del conocimiento de la autoridad la comisión del algún hecho que pueda constituir delito.

II." Investigar los delitos del orden común –o del orden federal, tratándose de la institución federal- con el auxilio de la Policía Judicial, de los servicios periciales y de la Policía Preventiva... "<sup>10</sup>

Esta fracción vuelve a reiterar que la investigación de los delitos incumbe de manera exclusiva al Ministerio Público -ratifica claramente el carácter auxiliar de la Policía Judicial-, el cual podrá actuar con el apoyo de diversas organizaciones. Observamos así que son auxiliares directos de la institución ministerial de la Policía Judicial, los servicios periciales de la Procuraduría General de Justicia y la Policía Preventiva; en materia federal, el ministerio público del fuero común de los Estados y del distrito federal, con las respectivas policías Judiciales y Preventivas son auxiliares del Ministerio Público Federal.

"III. Practicar las diligencias necesarias para la comprobación del tipo penal y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieran intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal..."<sup>11</sup>

Precisemos, antes de continuar, lo que debe entenderse por acción penal – cuyo ejercicio es exclusivo de la institución que tratamos-: Becerra Bautista señala el concepto de acción –sin el cual no puede definirse la acción penal- de la manera siguiente: *"...La palabra acción sirve para denotar la efectiva invocación de la autoridad jurisdiccional del estado para la defensa de un derecho"*<sup>12</sup> Ahora bien, de este concepto, partiendo del artículo 21 de la Ley fundamental, es que podemos estar de acuerdo con lo expresado por el licenciado Osorio y nieta en cuanto al concepto que nos ocupa: *"...el titular de la acción penal en el orden común del distrito federal, es en exclusiva el Ministerio Público del Distrito Federal, integrante de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal..."*<sup>13</sup> -en materia federal, lo será el Ministerio Público Federal, integrante de la Procuraduría General de la República-. La acción penal tiene su principio mediante el acto de consignación.... el punto en el cual el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función correspondiente; la consignación es el primer acto del ejercicio de la acción penal.... es menester cumplir determinados requisitos.... y se refieren al cuerpo del delito y probable responsabilidad...."<sup>14</sup>

Ahora bien, observemos que la institución en estudio goza de las más amplias facultades durante la etapa de averiguación previa. Es decir, puede llevar a cabo todas las prácticas y ordenar todas las diligencias que estime necesarias para llegar a la comprobación de los elementos que integran el tipo penal y hacen probable la responsabilidad del indicado –no se encuentra sujeto a plazo alguno para la integración de la averiguación previa: el único término que debe respetar es el señalado por el artículo 16 constitucional, que se refiere a aquellos casos en que exista detenido a disposición de la autoridad ministerial, en cuyo caso, no podrá retenerse por más de cuarenta y ocho horas, o noventa y seis si se trata de delincuencia organizada, sin ponerse a disposición de la autoridad judicial por medio de la consignación o ejercicio de la acción penal-.

El artículo 3º. En comento señala también que el Ministerio Público se encuentra facultado, también, para no ejercitar acción penal en los casos señalados por la propia ley.

Quizá quedarán un poco más claras estas facultades ministeriales si las explicamos de la manera siguiente:

" Durante la etapa de averiguación previa, corresponde al ministerio Público:

- 1.Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.
- 2.Actividades públicas de averiguación previa.
- 3.Actividad consignatorio."15

Con respecto a la primera, ésta consiste –como ya quedó asentado- en la recepción de denuncias, acusaciones o querellas por parte de los ciudadanos, con el objeto que el Ministerio Público pueda poner en marcha el proceso penal ordenando el inicio de la Averiguación Previa que corresponda.

Las actividades públicas de averiguación previa son todas aquellas diligencias de investigación que realiza el Ministerio Público con relación con el hecho delictuoso de que tienen conocimiento, auxiliado por la Policía Judicial, con el carácter de autoridad, dirigidas a la obtención de las pruebas que acrediten la existencia de los elementos el tipo penal y hacen probable la responsabilidad de la persona indicada.

Una vez que el agente del Ministerio Público considera que han quedado debidamente acreditados los elementos que integran el tipo de delito y la probable responsabilidad del inidiciado -obviamente, en términos de los artículos 16 y 19 de la ley Fundamental mexicana-, hará la consignación ante la autoridad judicial correspondiente -ejercitando, así, la acción penal en representación de la sociedad-

a)"La Institución ministerial interviene; también, durante el desenvolvimiento del proceso criminal, esta actividad ha sido ampliamente criticada porque, normalmente, los agentes del Ministerio público adscritos a los juzgados penales -o a los de paz- estiman que en la averiguación previa se agota la función persecutoria de la Institución -actúan considerando a la Averiguación Previa como un documento totalmente acabado y perfeccionado"16, por lo que se limitan a sostener la acusación, sin tomar en cuenta que, como el propio nombre lo indica, se trata de una indagatoria previa que permitirá iniciar el procedimiento, donde deberán quedar totalmente acreditadas cada una de las pruebas ofrecidas en la averiguación-

Es así esta actitud pasiva de los integrantes del Ministerio Público ante los procedimientos penales ocasiona que, en repetidas ocasiones, fracasen las acusaciones formuladas por la propia institución, sin importar qué tan perfecta haya sido la Averiguación Previa.

No podemos afirmar que es la legislación quien limita la actuación del Ministerio público en el proceso, pues da ésta amplias facultades a los agentes ministeriales para intervenir, como veremos a continuación:

Señala la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República, reiterando lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el numeral 102 de la Constitución, que es función del Ministerio Público de la Federación:

"....II.... su intervención como actor en las causas que se signan ante los tribunales, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculcado, planteando las excluyentes de responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan, e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes; y

III. Impugnación, en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a, los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público."17

En materia del fuero común Distrito Federal, la legislación orgánica de la Procuraduría General de la Justicia preceptúa, reforzando las disposiciones del código Penal adjetivo distrital:

"....al Ministerio Público le corresponde....."

B. En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso:

I. Promover la incoación del proceso penal;

II. Ejercita la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, o esté comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes órdenes de aprehensión o de comparecencia;

III. Solicitar, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las órdenes del cateo que sean necesarias;

....VIII: Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;

IX. Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño; o, en su caso, planteando las circunstancias excluyentes de responsabilidad o las causas que extinguen la acción penal;

X. Interponer los recursos que la ley concede, expresar agravios; y

XI: En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalan las leyes...."18

Es por ello que proponemos, al igual que lo hicimos al tocar el punto de la actuación del Ministerio Público en la averiguación previa; que éste debe abandonar las actitudes burocráticas y pasivas, para ocupar el lugar que verdaderamente corresponde a su función, sea como verdadero líder en la investigación, o como parte activa en el proceso penal, como un verdadero representante de la sociedad, como un auténtico procurador de justicia.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II

1. Gabino Fraga, op. Cit., p. 26.
2. Andres Serra Rojas, "Derecho Administrativo", tomo I, Editorial Porrúa, Mexico, D.F.
3. Reglamento Interno de la PGR, op. Cit., pp. 78, 79.
4. Daniel E. Herrendort, "El Poder de la Policía en los Derechos Humanos", editado por el Instituto Nacional de Ciencias penales de la PGR.
5. Jose Becerra Bautista, "El Proceso Civil en Mexico ", Editorial Porrúa, Mexico, D.f.
6. Cesar Augusto Osorio y Nieto, "La Averiguación Previa", Editorial Porrúa, Mexico D.F
7. IDEM
8. Luis Rodríguez Manzanera, op. Cit., p.35
9. P.G.J.D.F., Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio Publico Especializado: Instrumento para la Modernización en la Procuración de Justicia. Mexico 1993 P.53.
10. P.G.J.D.F., Instituto Nacional de Administración Publica. Ministerio Publico Especializado: Instrumento para la Modernización en la Procuración de Justicia. Mexico 1993 P.85.

11. Hugo Bedu, "Are there Really Crimes without Victims?", en *Victimology*, Lexington Books, U.S.A., 1975, pag. 66 Paris Francia.
12. Franz Von Liszt, citado por Rene González de la Vega en "Política Criminológica Mexicana", Editorial Porrúa, México D.F 1993p.1
13. Rene González de la Vega, op. Cit., p 1
14. Enrique Barber González de la Vega, op. Cit.
15. Fuente : " Ministerio Público Especializado: Instrumento de Modernización de Justicia", editado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1993 p 64.
16. Fuente: idem.
17. Rene González de la Vega op. Cit. 528.
18. Rene González de la Vega op . cit p 521.

## CAPITULO III

### DERECHO COMPARADO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

#### 3.1 Estados Unidos de Norteamérica.

Aunque hay diferencias entre el procedimiento criminal estatal y el federal, ciertos principios básicos de la ley y de las prácticas criminales se aplican igualmente a las investigaciones y enjuiciamientos estatales y federales.

En los Estados Unidos la investigación y el enjuiciamiento de los delitos es responsabilidad del Poder Ejecutivo. Los agentes investigadores y los policías son miembros del Ejecutivo y del Judicial.

Por consiguiente, la función de los jueces en la investigación de los delitos es limitada. Durante la investigación sólo se pueden realizar ciertas acciones con la autorización de un juez.

Un juez solamente puede dictar la orden de realizar un registro para buscar y embargar las pruebas de crímenes; ordenar que se graben conversaciones telefónicas; actuar para que se cumpla el emplazamiento especial llamado subpoena (una orden al testigo para que testifique o entregue documentos u otras pruebas que posee); y solamente en circunstancias limitadas, puede dictar la orden de arresto de una persona acusada.

En el sistema federal, la orden de arresto puede ser dictada por el secretario judicial del tribunal, si ya se ha dictado el procesamiento acusando a la persona de la comisión del delito. El procesamiento es el veredicto de un gran jurado de que hay indicios razonables de criminalidad que permiten creer que la persona ha cometido un delito.

De acuerdo con el derecho de los Estados Unidos, este veredicto de indicios razonables de criminalidad es necesario antes de que se dicte la orden de arresto.

Como el procesamiento mismo es suficiente para probar la existencia de indicios razonables de criminalidad, la orden de arresto que se dicta a continuación del procesamiento, generalmente no necesita una decisión separada del juez de que existen indicios razonables de criminalidad.

En cuanto a las autoridades que intervienen en la investigación, enjuiciamiento y juicio de los delitos federales está el Departamento de Justicia.

La responsabilidad de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos en los Estados Unidos recae en la rama Ejecutiva del gobierno.

Todos los fiscales federales son parte del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Además, los agentes investigadores de la Oficina Federal de Investigación (FBI) y de la Administración de la Aplicación de la Legislación sobre Drogas (Drug Enforcement Administración, DEA), los alguaciles (Marshalls) de los Estados Unidos y los investigadores de delitos del Servicio de Inmigración y Naturalización, son todos empleados del Departamento de Justicia.

Al frente del Departamento de Justicia está el Secretario de Justicia (Attorney General), que designa el Presidente y es miembro de su gabinete.

El Secretario de Justicia es el jefe de los funcionarios a cargo de la aplicación del derecho de los Estados Unidos. Todos los fiscales federales y todos los funcionarios investigadores empleados por el Departamento de Justicia están sujetos a la supervisión del Secretario de Justicia. El Secretario de Justicia

también está a cargo de la Oficina Federal de Investigación (FBI) y de la Administración de la Aplicación de la Legislación sobre Drogas (DEA).

La administración de las leyes criminales federales está bajo la responsabilidad de la División de lo Criminal. Cada división se encuentra dirigida por un Secretario de Justicia Auxiliar (Assistant Attorney General). La División de lo Criminal se subdivide en secciones.

La acusación en las causas criminales ante los Tribunales de Distrito de los Estados Unidos está bajo la responsabilidad del Abogado de los Estados Unidos de cada Distrito, designado por el Presidente y presenta sus informes al Secretario de Justicia.

Cuando uno de los organismos federales de investigación cree que tiene pruebas de una violación a la legislación de los Estados Unidos, sus agentes presentan sus conclusiones a la Oficina del Abogado de los Estados Unidos de su distrito.

Uno de los Abogados Auxiliares de los Estados Unidos revisa el expediente de la causa para determinar si las pruebas muestran indicios razonables que permitan creer que se ha cometido un delito.

Si no hay suficientes pruebas para que haya indicios razonables de la comisión de un delito, el Abogado Auxiliar de los E.E. U.U. (AUSA), puede pedirle al agente que continúe su investigación.

Si el AUSA determina que hay indicios razonables de la comisión de un delito, presenta las pruebas a un gran jurado y le pide que vote sobre la acusación criminal, llamada procesamiento (Indictment).

Sin embargo, algunas veces no tiene tiempo para presentar la causa al gran jurado, por la urgente necesidad de arrestar a la persona que se cree cometió el delito. En estos casos, el AUSA pide al juez que dicte una orden de arresto basada en una declaración jurada llamada denuncia (complaint) en la que se presentan los hechos esenciales del delito de que se acusa.

La denuncia o declaración jurada presentada con ella, debe también proporcionar suficientes prueba para que haya indicios razonables que permitan creer que el delito específico del que se acusa fue cometido por la persona acusada.

Si después de una revisión cuidadosa, el juez determina que hay suficientes pruebas para satisfacer el requisito de los indicios razonables de criminalidad, dicta una orden de arresto contra la persona acusada.

Si se arresta a la persona de acuerdo con este procedimiento, el AUSA debe presentar posteriormente la causa al gran jurado para obtener el procesamiento.

El gran jurado está integrado por un número variable de ciudadanos, esto es desde 16 hasta 23, que tiene el deber, después de examinar las pruebas, de votar sobre la acusación criminal llamada procesamiento. En general, el gran jurado oye solamente las pruebas del gobierno.

Para que el acusado sea procesado, al menos 12 de los miembros del gran jurado tienen que entender que hay indicios razonables para creer que la persona acusada cometió el delito o delitos especificados en el procesamiento. El gran jurado no determina la culpa o inocencia del acusado. Esta determinación sólo puede hacerse en el juicio.

El Fiscal federal, no tiene autoridad para dictar el emplazamiento especial llamado subpoena, por el que se ordena a una persona que preste testimonio o que presente pruebas en su posesión. Sin embargo, el gran jurado puede dictar tales órdenes por lo que se dice que tiene facultad para investigar.

Los testigos que prestan testimonio ante el gran jurado pueden ser llamados a testificar otra vez en el juicio. Esto es debido a que la persona acusada tiene el derecho de confrontar e interrogar a todos los testigos contra ella en el juicio público.

En lo referente al arresto de los acusados, en el sistema federal, generalmente es después de que el gran jurado los acusa de un delito. El AUSA solicita al tribunal que dicte la orden de arresto de la persona designada en el procesamiento. La orden de arresto simplemente especifica el delito de que se acusa y la orden de arrestar a la persona acusada de dicho delito.

La orden de arresto no se considera un documento de cargos. El documento de cargos o acusación es el procesamiento, la acusación o la denuncia (information).

Dependiendo de varios factores, la persona arrestada puede ser dejada en libertad bajo fianza (libertad provisional o condicional) en espera del juicio, o puede permanecer en prisión. Estos factores incluyen la gravedad del delito, el historial delictivo del acusado, y la posibilidad de que pueda convertirse en fugitivo. El juez determina si la persona arrestada permanece en la cárcel o si se pone en libertad y, si se le libera, cuáles son las condiciones de esa libertad. Éstas pueden incluir la condición de que la persona acusada, o alguien actuando por ella, dé como garantía dinero u otra propiedad, que se perdería si la persona acusada no se presentara en el juicio.

Poco después de arrestar al acusado, se le lleva a juicio ante el juez. El juez informa al acusado de los cargos que se han presentado contra él y se le pregunta si se declara culpable o inocente de los cargos. A esta etapa se le llama acusación (arraignment).

De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, las personas acusadas de delitos punibles con más de un año de prisión tienen el derecho de ser procesadas por un gran jurado. La persona acusada puede renunciar a su derecho a ser procesada por un gran jurado. Si renuncia a este derecho, los cargos se presentan por el fiscal en un escrito de denuncia llamado information.

Los jurados de los juicios están integrados por 12 ciudadanos, y todos los miembros del jurado deben estar de acuerdo sobre la culpabilidad del acusado para que se le condene.

En el juicio, la acusación debe probar "más allá de toda duda razonable" que el acusado cometió el delito del que se le acusa. En los juicios con jurado, éste determina si las pruebas son suficientes para condenar.

El juez preside el juicio, resuelve todos los problemas de derecho y prueba, e instruye al jurado sobre los principios de derecho que ha de aplicar en sus deliberaciones.

El acusado puede renunciar a su derecho de ser juzgado en un juicio con jurado. En este caso, el juez determina si las pruebas presentadas son suficientes para hallar que el acusado es culpable más allá de toda duda razonable.

En el juicio, el juez puede, en ocasiones, hacerle preguntas a un testigo. Sin embargo, la interrogación de los testigos es, en su mayor parte, realizada por el fiscal y el abogado defensor.

Si se encuentra que un acusado es culpable, el juez tiene la responsabilidad de fijar la pena. El acusado que fue hallado culpable en el juicio puede apelar su condena al Tribunal de Apelación de los Estados Unidos.

Si la persona es absuelta, el fiscal no puede apelar. En ciertas circunstancias, el acusado también puede apelar la pena impuesta.

Los Fiscales tienen una amplia discrecionalidad en cuanto a que se puede rehusar a enjuiciar la comisión de un delito porque halla que no tiene la importancia suficiente para merecer que se le enjuicie por los tribunales federales.

Los agentes de investigación pueden entonces presentar sus pruebas a un fiscal estatal (suponiendo que el delito sea uno de los que pueden ser enjuiciados por un tribunal estatal), donde, nuevamente, el fiscal estatal tiene la opción de enjuiciar el delito o no enjuiciarlo.

Igualmente, el acusador fiscal federal puede rehusarse a enjuiciar por un delito menor si hay una alternativa aceptable al enjuiciamiento, tal como un convenio con la persona que cometió el delito de compensar a sus víctimas.

Muchas causas criminales terminan, en los Estados Unidos, antes del juicio, al presentar el acusado una declaración de culpabilidad. A menudo, estas declaraciones de culpabilidad son el resultado de negociaciones entre el fiscal y el abogado defensor del acusado.

Este proceso es lo que se llama acuerdo o trato sobre la declaración de culpabilidad (plea agreement o plea bargain). La declaración de culpabilidad tiene que hacerse ante el juez.

En un acuerdo sobre la declaración de culpabilidad, el acusado, generalmente a través de su abogado, conviene en presentar la declaración de culpabilidad a todos o algunos de los cargos contra él, a cambio de ciertas acciones del fiscal.

Por su parte, el fiscal puede convenir en descartar uno ó más cargos, en hacer una determinada recomendación al juez sobre el monto de la pena que se ha de imponer o en no oponerse a la pena sugerida por el abogado de la defensa.

El juez no tiene que seguir la recomendación del fiscal con respecto a la pena. Por consiguiente, el juez advertirá al acusado sobre este hecho antes de aceptar su declaración de culpabilidad, para que no haya malos entendidos sobre el valor de la recomendación del acusador.

Por el contrario, la decisión del acusador de desechar ciertos cargos es obligatoria para el Tribunal.

### **3.1.1. Consejo de la Judicatura.**

En la Judicatura Federal hay tres niveles de tribunales y jueces federales. Todos los jueces federales, excepto los Magistrados de los Estados Unidos de Norteamérica, una vez designados, pueden continuar siendo jueces durante su vida.

Los Magistrados de los E.E. U.U. son nombrados por un término específico de años. La Constitución establece el derecho de los jueces de los E.E. U.U. a continuar en el ejercicio de sus cargos por toda la vida.

En el primer nivel de la Judicatura Federal están los 94 Tribunales de Distrito de los Estados Unidos. Los jueces de los Tribunales de Distrito son Magistrados de los E.E. U.U. (el nivel más bajo de los jueces federales) o bien Jueces de Tribunales de Distrito de los E.E. U.U.

Todos los juicios en las causas criminales federales se desarrollan en los Tribunales de Distrito de los Estados Unidos. Ciertas infracciones menores pudieran ser juzgadas ante un Magistrado de los Estados Unidos. Aparte de esto, todos los juicios criminales federales se realizan ante un Juez de Distrito de los Estados Unidos.

En el juicio, los jueces resuelven sobre todas las cuestiones de derecho y de pruebas y, si no hubiera jurado, también determinan si las pruebas son suficientes para condenar. Los jueces a nivel de Tribunal de Distrito tienen también la responsabilidad de fijar las penas de las personas condenadas.

Las facultades de los Jueces de Distrito son mayores que las de los Magistrados y, en muchos casos, las actuaciones que pueden realizar los Magistrados son determinadas por los Jueces de los Tribunales de Distrito. Además de dirigir los juicios, los Jueces de los Tribunales de Distrito tienen autoridad para dictar órdenes de arresto y de registro y embargo, de conceder libertad provisional a las personas acusadas y de resolver en todos los asuntos jurídicos anteriores al juicio.

Los Tribunales de Apelación de los Estados Unidos, también conocidos como Tribunales de Circuito se encuentran en el siguiente nivel. La jurisdicción del "Circuito Federal" no se extiende a los asuntos criminales:

Los doce Tribunales de Circuito que oyen las apelaciones en las causas criminales tienen jurisdicción sobre la zona geográfica particular llamada el "Circuito". Así, las personas condenadas por delitos federales tienen el derecho de apelar a los Tribunales de Circuito. Sin embargo, los Tribunales de Circuito generalmente respetan mucho las pruebas (factuales) comprobadas en el juicio y no hacen una amplia revisión de las mismas. Por otra parte, hacen una revisión más amplia del derecho que de los hechos. La facultad del fiscal para apelar es muy limitada. Como ejemplo está el caso de que el fiscal no puede apelar un fallo de absolución.

Un conjunto de tres Jueces del Tribunal de Apelación oye las apelaciones ante los Tribunales de Circuito. En muy raras circunstancias, el fallo del conjunto de tres jueces puede ser revisado por todos los jueces de Circuito.

A nivel de apelación, los abogados de la acusación y de la defensa ante el tribunal, presentan documentos en que se reseña el derecho aplicable al asunto y las razones por las que el tribunal debe fallar a su favor.

Generalmente después, el tribunal oye "argumentos" en la información oral de cada abogado, y hace preguntas relacionadas con el asunto. Posteriormente, el tribunal considera el asunto y dicta el fallo. En el fallo, la mayoría de las veces escrito, el Tribunal explica las razones en las que se basa.

El Tribunal Supremo de los E.E.U.U. está compuesto por nueve jueces. Salvo circunstancias inusitadas, el Tribunal Supremo actúa como tribunal de apelación, revisando los fallos de los Tribunales de Apelación de los Estados Unidos y de los Tribunales Supremos de los Estados.

Las sentencias del Tribunal Supremo no están sujetas a posterior apelación. En las causas criminales generalmente no hay derecho de apelación al Tribunal Supremo. En su lugar, la persona que trata de obtener que el Tribunal Supremo revise el fallo debe presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal, en la que explique las razones por las que los problemas jurídicos en su asunto tienen suficiente importancia para que el Tribunal lo considere. Esta solicitud se llama petición de auto de avocación.

Únicamente si el Tribunal determina que el problema jurídico es especialmente importante entrará a considerar los méritos del asunto. La mayor parte de las veces, el Tribunal deniega la solicitud de revisión.

### **3.1.2. Derecho Constitucional Comparado.**

El texto de los siguientes artículos se equipara en cuanto a su contenido con los mencionados en nuestra Carta Magna, a los cuales ya hicimos referencia en el capítulo primero.

En relación con el artículo 14° de nuestra Constitución:

"Artículo 1°, sección 9. El Congreso: 3. No podrá dictar ninguna ley que imponga la pena de interdicción civil ni ninguna ley de efecto retroactivo.

Artículo 5°, enmiendas de 1789. No se le privará a ninguna persona de la vida, la libertad o la propiedad sino por medio del debido procedimiento legal.

Artículo 14°, enmiendas de 1866. Ningún Estado podrá privar a persona alguna de la vida, la libertad o la hacienda sin el debido procedimiento legal."1

En cuanto al artículo 16° Constitucional encontramos:

"Artículo 4°. Enmiendas. No se violará el derecho del pueblo a la seguridad de sus personas, hogares, papeles y efectos contra registros y detenciones

arbitrarias, y no se expedirán autos de clase alguna, a menos que hubiere causa probable, apoyada por juramento o afirmación que designe, específicamente, el lugar que haya de registrarse y las personas u objetos de los cuales haya que apoderarse."2

El artículo 20° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ve reflejado en los siguientes:

"Artículo 3°. Sección 2.3. Se celebrarán ante jurado todos los juicios criminales, excepto los de responsabilidad oficial, y se verificarán tales juicios en el Estado donde se hubiere cometido el delito; pero si no se cometieren en la jurisdicción de estado alguno, se celebrarán en el sitio o sitios que el Congreso designe por ley.

Artículo 5°. Enmiendas de 1789. No se someterá a ninguna persona; no se le podrá obligar en un caso criminal a que testifique en contra de sí misma.

Artículo 6°. Enmiendas de 1789. En todas las causas criminales, el acusado tendrá derecho a un juicio rápido y público por un jurado imparcial del estado y distrito donde se hubiere cometido el crimen; a que se le informe de la naturaleza y causa de la acusación; a que se le caree con los testigos que declaren en contra suya; a que se obligue a declarar a los testigos que cite en su favor y a tener un abogado que lo defienda.

Artículo 8°. Enmiendas de 1789. No se exigirán fianzas excesivas."3

El artículo 22° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con los siguientes:

"Artículo 3°. Sección 3. 2. El Congreso tendrá poder para señalar la pena correspondiente al delito de traición civil, ésta no se hará extensiva a los descendientes del reo, ni la confiscación de bienes se extenderá más allá de la vida del sentenciado.

Artículo 8°. Enmiendas de 1789. No se impondrán multas excesivas, ni se aplicarán castigos crueles e inusitados."4 "Artículo 1°, sección 3, cláusula 7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho."5

El artículo 23° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el "Artículo 5°. Enmiendas de 1789. No se someterá a ninguna persona dos veces al riesgo de perder la vida o miembro por el mismo delito."6

### **3.2 ESPAÑA**

En el caso de España, el juicio criminal puede ser ordinario, cuando éste se sigue por lo general en las causas criminales instruidas por delitos comunes y con arreglo a normas establecidas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la mayoría de los casos; será especial tratándose de un juicio seguido por causas criminales, ante jurisdicciones que no son la ordinaria, siguiendo un procedimiento especial señalado en las leyes en atención a las circunstancias particulares que rodean los hechos punibles o a determinadas cualidades de las personas responsables.

El ordinario presenta dos periodos o fases; el primero, preparatorio, de mera comprobación e investigación, llamado de la Instrucción o Sumario, ante el Juez Instructor (órgano unipersonal); y, el segundo, el Juicio Oral, ante la Audiencia Provincial (órgano colegiado), de controversia y fallo, que es propiamente el juicio.

Son competentes para conocer del juicio oral respecto a hechos calificados como delito, los Juzgados de lo Penal (conocen del juicio oral dentro de su

competencia objetiva que comprende a todos los delitos con penas inferiores a los seis años de prisión) y las Audiencias Provinciales.

La competencia de los Juzgados de lo Penal comprende:

- los hechos constitutivos de delito castigados con penas privativas de libertad no superior a seis años (arresto mayor y prisión menor);
- los castigados con penas de multa cualquiera que sea su cuantía;
- los castigados con pena de privación del permiso de conducir cualquiera que sea su duración;
- los castigados con cualquier pena distinta a las anteriores, siempre que su duración no exceda de seis años (destierro, suspensión, caución, privación de licencia de caza);
- los castigados con combinaciones de las anteriores, en el sentido de estar prevista su imposición alternativa o conjunta;
- los hechos constitutivos de falta, incidental o no, imputables a los autores de los delitos o a otras personas, cuando la comisión de la falta o su prueba estuviesen relacionadas con delitos de la competencia de los Juzgados de lo Penal.

La competencia de las Audiencias Provinciales será respecto de lo que en sentido negativo comprende al Juzgado de lo Penal; esto es:

- en cuanto a delitos individualmente considerados, los castigados con penas más graves que las señaladas para la competencia de los Juzgados Penales, sean éstas: únicas, conjuntas o alternativas;
- los delitos, cualquiera que sea su penalidad, conexos con delitos que individualmente considerados sean de competencia de las Audiencias Provinciales;
- las faltas, incidentales o no, imputables al acusado del delito o a otras personas cuando su comisión o su prueba estuviera relacionada con delito de competencia de la Audiencia Provincial y para cuyo enjuiciamiento sea adecuado el procedimiento abreviado.

La relación entre los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales con los Juzgados de Instrucción que hubieran conocido de las diligencias previas del procedimiento abreviado cuyo juicio oral deba realizarse ante el Juzgado de lo Penal, no convierte a éste en un órgano jurisdiccional superior en grado a efectos de atribuirle competencias funcionales.

La Audiencia Provincial es la competente para conocer de los recursos devolutivos admisibles contra resoluciones tanto de los Juzgados de Instrucción, como de los Juzgados de lo Penal y de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de esas clases, si es superior común de los contendientes.

Tanto la fase instructora como la intermedia son competencia de los Juzgados de Instrucción, a quienes se les prohíbe cualquier actividad de enjuiciamiento y fallo.

El sumario, como instrucción previa del juicio criminal, encaminado a la comprobación de los delitos con todos los elementos que puedan influir en su calificación legal, inicia desde el instante en que con la acción penal correspondiente, se pone en movimiento la actividad del magisterio penal, en su conjunto; y termina hasta que el Tribunal llamado a juzgar sobre la base de los elementos que contiene, lo declara concluso, considerándolos suficientes.

Su duración es sumamente variable, dependiendo de las múltiples causas de la acción. La ley establece un periodo mínimo suficiente de un mes como plazo ordinario, cuando señala para los casos de exceso un procedimiento de justificación del retraso ante la superioridad. A los dos meses, se autoriza un principio de reclamación de los procesados.

La instrucción de los sumarios corresponde, en principio, bajo la inspección directa del fiscal del Tribunal competente, a funcionarios judiciales especiales llamados, por lo mismo, jueces de instrucción. Sus funciones se encuentran combinadas con las de jueces en lo civil, de primera instancia.

Los jueces municipales suplen a los de instrucción, en ausencia de éstos, para la práctica de las primeras diligencias y realizan, por delegación de los mismos, las que debidamente les encomienden. En casos extraordinarios, las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales pueden nombrar jueces instructores especiales.

En las causas que la Ley Orgánica del Poder Judicial encomienda a determinados Tribunales, éstos pueden optar por autorizar al juez de instrucción ordinario para la formación del sumario o por nombrar un juez especial para ello.

Si del sumario resultan pruebas suficientes para creer que puede condenarse al procesado, el Tribunal (que es la Sección de lo Criminal correspondiente de la Audiencia Provincial a que pertenezca el juzgado instructor), manda abrir el juicio oral, comunicando la causa al Fiscal para que en el término de cinco días califique por escrito los hechos.

El Tribunal, previa ratificación del procesado, dictará sin más trámites la sentencia que proceda, sin que pueda imponer una pena mayor a la solicitada, con la que termina el proceso, y contra la que no cabe más recurso que el de casación.

### **3.2.1. Consejo de la Judicatura.**

El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, quien lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el

Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de su profesión.

Los vocales del Consejo no están ligados por mandato imperativo alguno, y no pueden ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo; tampoco pueden ser promovidos durante la duración de su mandato a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, ni nombrados para cualquier cargo de la Carrera Judicial de libre designación.

Por toda la duración de su mandato, perciben la retribución que se fije como única y exclusiva en atención a la importancia de su función, igual para todos e incompatible con cualquier otra retribución.

Las atribuciones del Consejo son las siguientes:

- propuestas para el nombramiento de altos cargos judiciales (Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, miembros del Tribunal Constitucional, magistrados del Tribunal Supremo);
- nombramiento de los jueces, del Secretario General y de los miembros de los Gabinetes o Servicios dependientes del mismo;
- formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados, inspección de juzgados y tribunales;
- elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto del Consejo;
- informe sobre los anteproyectos de leyes y disposiciones legales en relación con determinadas materias;

- elaboración de reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la Función Pública; publicación oficial de la colección de jurisprudencia del Tribunal Supremo; y,
- presentación anual a las Cortes Generales de una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los juzgados y tribunales de justicia, así como sobre las necesidades que a su juicio existan en materia de personal, instalaciones y recursos en general.

Los acuerdos de los órganos colegiados del Consejo son adoptados por mayoría de los miembros presentes, quien presida tiene voto de calidad en cada empate; el vocal que disintiere de la mayoría puede pedir que conste su voto en el acta.

Las deliberaciones de los órganos del Consejo tienen carácter reservado, por lo que sus componentes deben guardar secreto de las mismas. Los actos de dichos órganos son inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio del régimen de impugnación previsto en la ley.

### **3.2.2. Derecho Constitucional Comparado.**

Derecho Constitucional Comparado relacionado con el artículo 14° de nuestra Carta Magna:

"Artículo 28°. Sólo se castigarán los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración. Nadie será juzgado sino por juez competente y conforme a los trámites legales".<sup>7</sup>

Derecho Constitucional Comparado en relación con el artículo 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 29°. Nadie podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito. Todo detenido será puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención.

Artículo 31°. El domicilio de todo español o extranjero residente en España es inviolable. Nadie podrá entrar en él sino en virtud de mandato de juez competente. El registro de papeles y efectos se practicará siempre a presencia del interesado o de una persona de su familia y, en su defecto, de los vecinos del mismo pueblo."8

"Artículo 18°. 2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito."9

Derecho Constitucional Comparado referente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral 18°:

"Artículo 13°. 3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición de los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo."10

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 20° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 103°. El Pueblo participará en la Administración de Justicia mediante la institución del jurado, cuya organización y funcionamiento serán objeto de una ley especial"11

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 17°. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en las forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida deberá ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

4. La ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional."<sup>12</sup>

### **3.3. Francia.**

La etapa preparatoria del proceso penal francés comprende desde el descubrimiento de la infracción hasta el momento del juicio (con exclusión de éste). En ella intervienen las partes acusadoras (policía y gendarmería, Ministerio Fiscal, víctima del delito), así como el juez de instrucción.

El Ministerio Fiscal o parquet es el órgano encargado de recibir las quejas, denuncias y testimonios por las infracciones; de impulsar y controlar la acción de la policía judicial en la investigación de las infracciones y de los

delincuentes; de ejercitar la acción pública (les poursuites) ante el juez de instrucción y velar por la ejecución de las penas dictadas por los órganos penales.

Todos tienen un superior común, el Ministro de Justicia, que puede en todo momento ejercer su autoridad y dar instrucciones a los miembros del parquet.

Este cuerpo jerarquizado tiene por auxiliares directos a la gendarmería nacional y a la policía nacional. La primera es un cuerpo militar que posee atribuciones judiciales y que las ejerce sobre todo en los pueblos pequeños y aldeas. La policía nacional depende del Ministerio del Interior y ejerce sus funciones de mantenimiento del orden y de averiguación penal en los pueblos de cierta importancia.

El Ministerio Fiscal ejerce sobre estos dos cuerpos, un poder de impulso y de coordinación, así como un poder disciplinario. La actividad de la gendarmería y de la policía judicial en el marco de la investigación penal toma el nombre de "policía judicial".

La clasificación de las infracciones influye en la competencia. Los delitos graves (se castigan con prisión de cinco a veinte años ó cadena perpetua) son juzgados por la Cour d'assises que se compone de tres magistrados y de nueve jurados: tres magistrados profesionales, es decir, un consejero de cour d'appel y dos jueces del tribunal de grande instance; nueve jurados, ciudadanos franceses de más de 23 años, sorteados entre los electores de la lista del departamento. Existe una cour d'assises en cada departamento (hay 95 en la Francia Metropolitana); tiene una sesión al trimestre.

Los delitos menos graves (los delitos de tipo correccional son los que tienen establecida una pena de prisión de dos meses a cinco años y multa superior a 6000 francos) son juzgados por el tribunal correctionnel, formado por tres

jueces (salvo en algunas materias en que puede decidir un juez unipersonal, por ejemplo en accidentes de tráfico).

Las faltas (cuya sanción oscila entre un día y dos meses de prisión y multa entre 20 y 6000 francos) se juzgan por el tribunal de police, que es un órgano constituido siempre por un solo magistrado.

Las resoluciones de los tribunales de police y de los tribunales correccionales se pueden impugnar por vía de apelación ante el Tribunal de Apelación (chambre des appels correctionels). Por el contrario, los veredictos de las cours d'assises no son impugnables en apelación pero sí en casación. En el vértice de la jerarquía está la Cour de Cassation, el

Tribunal de casación, con seis salas, la Sala de lo penal juzga todos los recursos de casación en materia penal.

La policía y la gendarmería, bajo el control del Ministerio Fiscal, puede realizar indagaciones tan pronto se descubre la comisión de una infracción. Cuando hay flagrancia, se encuentran autorizados para usar la fuerza, practicar registros y embargos, citar testigos con la obligación de acudir, detención de sospechosos e interrogarlos. El sospechoso puede ser detenido por 24 horas, renovables por otras 24 horas con autorización del Procurador de la República.

En ausencia de flagrancia, a la indagación se le denomina indagación preliminar. Se pueden realizar los mismos actos de búsqueda de pruebas, pero sin poder emplear la fuerza (por ejemplo, no se puede hacer un registro sin la autorización de la persona afectada). Sólo se encuentra permitida como medida de fuerza la detención.

Cuando se han terminado las primeras averiguaciones, o incluso cuando el procurador recibe directamente una queja, él examina el caso y decide su curso. Con la excepción de la obediencia jerárquica, el Procurador es libre de elegir entre las tres vías siguientes: iniciar la investigación penal ante el juez de Instrucción para la consecución de pruebas; iniciar la investigación ante el tribunal de policía o el tribunal correccional, si las pruebas han sido ya recogidas por la policía o la gendarmería; o archivar la causa.

El archivo se produce cuando los hechos son de escasa importancia, o cuando el culpable es un delincuente sin antecedentes, cuando la víctima no muestra interés en el daño inferido, o cuando el promover la acusación sería perjudicial por consideraciones políticas o sociales.

El Procurador (MF) elige con plena independencia: no está obligado ni por la denuncia de la víctima ni por su renuncia. Inclusive, puede modificar su decisión y promover la acusación aún después de haber archivado el asunto.

Otra característica del Derecho francés en la etapa preparatoria del proceso penal es que la víctima juega un papel importante, ya que tiene derecho a unirse a la acusación formulada por el MF ante el juez de instrucción.

En cuanto al juez de instrucción, en cada tribunal de grande instance, uno (o varios) de los jueces que componen el tribunal, ejerce las funciones de juez de instrucción; éste es nombrado por decreto del Presidente de la República por un plazo de tres años (renovable). Este magistrado actúa requerido ya sea por el Procurador de la República o por la víctima, y tiene como misión la búsqueda de las pruebas de las infracciones (delitos graves, delitos importantes). Para ello dicta resoluciones, escucha a los testigos, ordena registros, nombra peritos, interroga al sospechoso (llamado inculcado).

Para estos distintos actos, con excepción del interrogatorio del inculcado, se puede auxiliar de la policía o de la gendarmería mediante las comisiones rogatorias. Las resoluciones jurisdiccionales que puede acordar pueden ser impugnadas por vía de apelación ante la chambre d'accusation del tribunal de apelación.

El procedimiento que se desarrolla durante esta instrucción preparatoria es, en principio, de tipo inquisitivo; por lo tanto, secreto, ya que el público no tiene derecho a presenciar los diversos actos y se prohíbe al juez y a sus auxiliares (policía, secretarios...) revelar a cualquier persona lo que se realiza durante esta fase del procedimiento.

El magistrado debe comunicarle oficialmente al inculcado que a partir de ese momento deberá defenderse en el proceso penal, en razón de los cargos que se le imputan.

El inculcado tiene entre otros derechos el de reclamar la asistencia de un abogado, quien debe estar presente junto a su cliente en cada interrogatorio o careo.

A pesar de la presunción de inocencia de la que se beneficia toda persona inculcada, al inculcado puede serle aplicada la prisión provisional, es decir, encarcelado en una prisión.

La orden de prisión debe ir precedida de un debate contradictorio, ante el juez de instrucción, entre el Procurador de la República y el inculcado (o su abogado).

En los casos de delitos graves, la prisión provisional tiene una duración ilimitada (se prolonga hasta la audiencia de la cour d'assises). En los delitos menos graves de tipo correccional, su duración se limita a 4 meses, pero puede

prolongarse. Cada renovación debe ser especialmente motivada por el juez de instrucción en razón de los elementos concretos del caso.

Junto a la prisión provisional, existe el control provisional. El inculpado permanece en libertad pero está sometido a vigilancia policial y a ciertas obligaciones que permiten evitar los inconvenientes de una libertad total, aunque eliminan las consecuencias del encarcelamiento.

El juez de instrucción puede, por ejemplo, prohibirle conducir vehículos de motor, que frecuente ciertos lugares o a ciertas personas, o ejercer determinadas actividades profesionales; puede obligarle a seguir unos cursos de formación profesional, a seguir un tratamiento médico, a constituir una caución...

A lo largo de toda la instrucción, el juez debe adoptar determinadas resoluciones jurisdiccionales (por ejemplo, denegar una petición de puesta en libertad...). Estas resoluciones pueden ser impugnadas por vía de apelación, ante la cámara de acusación del tribunal de apelación.

La instrucción preparatoria termina con el auto de conclusión que dicta el juez de instrucción. Este auto puede ser:

- un auto de sobreseimiento si no existen cargos suficientes o si el culpable no ha sido descubierto;
- un auto de remisión al tribunal correccional (delito) o de policía (faltas);
- un auto de remisión de los autos a la cámara de acusación, si la infracción es un delito grave, para un segundo examen a fin de verificar las investigaciones efectuadas por el juez de instrucción, completarlas si hay lugar a ello, y reenviar la causa a la cour d'assises.

En la práctica, la etapa preparatoria del proceso penal no existe, sino en los supuestos de delitos graves y en los delitos correccionales de una cierta

importancia. En los casos de delitos correccionales, menos graves y en las faltas, es suficiente una breve instrucción de la policía o incluso la simple redacción de un acta, y se pasa entonces a la fase del juicio.

El juicio, es la etapa del procedimiento en presencia del tribunal, en la que se debaten las pruebas, se establece la culpabilidad o la inocencia de la persona inculpada y se dicta la resolución que pone fin a la acusación. Debemos distinguir entre el procedimiento ordinario y los procedimientos especiales.

El procedimiento en audiencia pública es de tipo acusatorio. En el debate que se instaura durante el juicio, el tribunal aprecia libremente el valor de las pruebas que han sido practicadas. Pero la libertad de apreciación no es sinónimo de arbitrariedad: la convicción íntima no dispensa al juez de utilizar un método lógico en la apreciación de las pruebas.

Ante las cour d'assises, la presencia de un abogado es obligatoria, a diferencia de lo que acontece con los delitos y las faltas, donde la persona acusada no lo necesita.

Respecto al procedimiento ordinario, el fallo en los delitos correccionales y en las faltas debe ser motivado. Por el contrario, los veredictos de las cour d'assises no son motivados: los tres magistrados y los nueve jurados en una deliberación común, responden con un "sí" o un "no" a las preguntas que les formula el Presidente.

Para ciertos casos, existen procedimientos especiales, más rápidos. El procedimiento en rebeldía (en la cour d'assises) y el de en ausencia (para los delitos y faltas). Cuando el condenado posteriormente se apercibe de la condena que le ha sido impuesta, puede interrumpir esta condena mediante un recurso (purge de la contumace, opposition) que hace reiniciar el proceso ante los mismos jueces.

También existe un procedimiento acelerado para el enjuiciamiento de los delitos correccionales flagrantes, que permite poder llevar al delincuente ante el tribunal correccional el mismo día, si el tribunal celebra audiencia; sin embargo, el tribunal puede concederle un plazo para preparar su defensa.

Con el fin de descongestionar los tribunales de policía y de acelerar el procedimiento, para la mayoría de las faltas, se han instituido normas muy simplificadas como el procedimiento d'ordonnance pénale, que puede ser utilizado para la mayoría de las faltas.

El juez del tribunal de policía resuelve en su propio despacho, sin convocar al sospechoso y sólo puede dictar una multa (nunca prisión ni suspensión del permiso para conducir). Si el sospechoso no quiere pagar la multa, puede oponerse y la causa será juzgada en audiencia ordinaria.

### **3.3.1. Consejo de la Judicatura.**

El Consejo Superior de la Magistratura (Conseil Supérieur de la Magistrature) está integrado por el Presidente de la República (quien lo preside), el ministro de Justicia (quien actúa como Vicepresidente) y nueve miembros designados por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años renovable una sola vez.

De los nueve miembros designados por el Presidente de la República, tres de ellos deben ser Magistrados de la Corte de Casación (entre ellos un Procurador General), y otros tres proceden de las demás categorías judiciales (Cortes y Tribunales); estos seis miembros son elegidos de una lista elaborada por la Corte de Casación en la que se indica para cada una de las categorías un número de nombres triple del de puestos por cubrir. Otro de los designados debe serlo entre los Consejeros de Estado dentro de una lista de tres

candidatos elaborados por la Asamblea General de dicho organismo, y los dos últimos son elegidos, en razón de su competencia, entre personas no pertenecientes a la función judicial.

Los magistrados miembros del Consejo no pueden ser ascendidos ni trasladados mientras dure su mandato. Los miembros del Consejo, así como las personas que, por cualquier título, asistan a sus deliberaciones, tienen la obligación del secreto profesional. Para deliberar válidamente, el Consejo debe estar formado por su Presidente (o Vicepresidente) y al menos cinco de sus miembros; las decisiones se adoptan por mayoría de votos.

Las principales funciones del Consejo Superior de la Magistratura se limitan a proponer al Presidente de la República los candidatos para los cargos de Magistrado de la Corte de Casación y de Primer Presidente de las Cortes de Apelación, a dar su opinión sobre las propuestas del Ministro de Justicia en relación con los demás cargos judiciales, así como sobre los recursos de gracia y a actuar como tribunal disciplinario respecto de los jueces y magistrados de las diversas categorías.

### **3.3.2. Derecho Constitucional Comparado.**

El artículo 16° de nuestra Carta Magna se encuentra contemplado en el derecho francés en el siguiente párrafo:

"Artículo 66°. Nadie puede ser arbitrariamente detenido.

La autoridad judicial, guardián de la libertad individual, asegura el respeto de este principio en las condiciones previstas por la ley."13

### **3.4. República Federal Alemana.**

El proceso penal alemán en su forma ordinaria se divide en las siguientes partes:

El procedimiento preliminar o de investigación, a cargo de la Fiscalía, el cual empieza con una sospecha inicial y termina después de todas las diligencias necesarias o bien, con un sobreseimiento o una acusación.

La Fiscalía abre la investigación cuando obtiene conocimiento de datos, que constituyen una sospecha inicial de un acontecimiento punible. Esta sospecha puede basarse en una denuncia del quivis ex populo, una solicitud formal por parte del ofendido o en un conocimiento logrado en el desempeño del oficio o fuera del mismo; en este último caso la obligación de actuar existe, sólo cuando se trata de delitos de mayor gravedad e importancia para el público.

Si la información llega primero a la policía, sin perjuicio de su obligación de pasar sin demora las actas levantadas a la Fiscalía, puede y debe empezar con la investigación. En tales circunstancias, el juez de investigación (Ermittlungsrichter) actúa como el Fiscal de emergencia.

Una vez iniciado el proceso, la Fiscalía tiene que investigar los hechos con el fin de facilitar una decisión sobre el sí o no de una acusación.

En esto puede actuar por sí o por medio de sus auxiliares. A lo largo de sus diligencias puede citar e interrogar inculpados y testigos, emplear peritos, exigir información de parte de todos los órganos estatales y hacer uso de una serie de medidas coercitivas. El inculpadado puede servirse de un defensor en cada fase del proceso. Si no lo hace, la ley prevé en los casos de defensa necesaria el nombramiento de un defensor ex officio.

Una vez agotadas las posibilidades de investigación, la Fiscalía debe decidir si existe una sospecha suficiente para poder lograr una sentencia condenatoria. En caso negativo, dicta un sobreseimiento por falta de sospecha.

En contra de un sobreseimiento existe un procedimiento especial (Klageerzwinungsverfahren), que permite al ofendido forzar, mediante la Fiscalía superior al Tribunal Superior del Distrito (Oberlandesgericht), una acusación. El procedimiento intermedio a cargo de los miembros del tribunal, en donde se revisa la acusación en cuanto a la existencia de una sospecha suficiente. Esta etapa termina ya sea por sobreseimiento o por la admisión de la acusación.

El procedimiento principal inicia con la admisión de la acusación y consiste en la preparación del juicio oral por el presidente del Tribunal y en el juicio oral en sí, que termina con la sentencia y la información sobre los recursos. Una vez anunciada formalmente la apertura del caso, el presidente constata la presencia de todos los participantes y de las pruebas.

Después de la instrucción sobre los derechos y deberes de los testigos, que esperan su turno fuera de la sala, se interroga al acusado sobre su persona. Sigue la lectura de la acusación por el Fiscal. El presidente instruye al acusado en cuanto a sus derechos y toma, si éste no prefiere el silencio, su declaración.

La vista de las pruebas es dirigida por el presidente, quien ordena la secuencia y permite preguntas adicionales y comentarios. Cerrada la vista de las pruebas, la Fiscalía y la defensa presentan sus conclusiones y solicitudes teniendo el acusado la última palabra. El Tribunal se retira para su debate y la votación sobre la sentencia. Otra vez en sesión pública, el presidente lee la

sentencia y comunica la versión oral de los fundamentos; luego termina el juicio informando formalmente sobre los posibles recursos.

Si dentro del plazo fijado por la ley se ataca la sentencia, sigue el procedimiento de recursos; en caso contrario la sentencia adopta el carácter de firme. Una vez firme la sentencia (condenatoria) se realiza el procedimiento de ejecución a cargo de la Fiscalía.

El procedimiento ordinario sufre algunas modificaciones para convertirse en un procedimiento acelerado que permite prescindir de ciertas formalidades de la acusación y del procedimiento intermedio, pero sólo en algunos casos y ante el tribunal de menor competencia, el de comarca (Amtsgericht).

El procedimiento de orden penal permite al tribunal dictar una sentencia sin juicio oral previo pero sólo en los casos menos graves de la competencia del Amtsgericht.

Este procedimiento se convierte, en la práctica, en un procedimiento ordinario de primera instancia, si el acusado se opone formalmente a la orden penal escrita.

En el procedimiento de acción privada que constituye la única excepción del monopolio de acusación de la Fiscalía, ciertas personas privadas, como el ofendido y sus representantes, pueden hacerse cargo de la acusación de algunos delitos, siempre que la Fiscalía no constate un interés público en su intervención y actúe ella misma.

Este tipo de procedimiento no tiene mucha relevancia práctica, pues el catálogo de aplicabilidad comprende sólo delitos menos graves (como por ejemplo lesiones), que además pertenecen al grupo de delitos de solicitud

penal (Strafantragsdelikte), es decir, de delitos que ni el Fiscal puede procesar sin una solicitud formal por parte del ofendido.

La Fiscalía es un órgano con una estructura jerárquica. Los Fiscales son representantes del primer funcionario de la Fiscalía correspondiente y sometidos a sus órdenes; el Fiscal jefe tiene derecho de sustitución y de devolución, es decir, de reemplazar al Fiscal, que actúa por sí mismo o por otros miembros de su entidad.

La Abogacía del Estado está organizada de manera tal que junto a cada tribunal existe una Fiscalía competente.

Las Fiscalías que corresponden a los Tribunales de Comarca, los Tribunales de Distrito y los Tribunales Superiores de Distrito pertenecen al Estado Federado (Bundesland) y obran bajo la supervisión y dirección del Ministro de Justicia; la Fiscalía General Federal (Generalbundesanwaltschaft), que actúa junto al Tribunal Federal (Bundesgerichtshof) (y a los Tribunales Superiores, si ellos deciden en primera instancia), depende del Ministro de Justicia del Gobierno Federal y no es superiora de las Fiscalías de los Estados Federados.

La Fiscalía es un órgano autónomo de la jurisdicción que se distingue del cuerpo de los jueces por la falta de competencia para decidir, con las consecuencias inherentes a una sentencia firme. Esto impide un papel de la Fiscalía (conocido en otros sistemas procesales) como parte.

La Fiscalía depende de la colaboración de sus auxiliares al realizar el procedimiento de investigación.

El Juez de investigación (Ermittlungsrichter), no investiga, sino que presta, en virtud de su competencia exclusiva y prevista en la Constitución un auxilio ex

oficio (Amtshilfe), sin quitar al Fiscal el dominio del procedimiento, pues tiene que cumplir con lo solicitado (sea conveniente o no para la investigación), si la medida es legalmente admisible.

La actividad del juez de investigación no pertenece al campo de la jurisdicción; sólo en caso de ausencia de un Fiscal, el Juez de investigación puede desempeñar actividades investigadoras urgentes; pero entonces no actúa como Juez, sino como Fiscal de emergencia, y con la obligación de pasar el caso cuanto antes a la Fiscalía. Su intervención le impide formar parte de un Tribunal, que después decida sobre el caso.

La ley permite al Fiscal servirse de un cuerpo de investigadores especializado, llamado ayuda judicial (Gerichtshilfe).

Por la falta de órganos propios de ejecución, la Fiscalía emplea a la policía. La policía es parte de la competencia de los Estados Federados y depende del Ministro del Interior correspondiente (Gefahrenabwehr).

En cuanto a su participación en las tareas de persecución penal, no pierde su carácter de una organización de la administración del interior (del poder ejecutivo), sino que ejerce sólo una función adicional que la ley le otorga.

La participación de la policía en la persecución penal depende no sólo de una solicitud o de un mandato de la Fiscalía, sino que también corresponde con una obligación propia de investigar posibles hechos punibles, pero sólo en la forma de un derecho y deber de primera acción.

### **3.4.1. Derecho Constitucional Comparado.**

En relación al numeral 14° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 103°. 2. Un acto sólo podrá ser penado si el delito estaba establecido por ley antes de cometerse el acto.

Artículo 104°. 1. La libertad de la persona podrá ser limitada únicamente en virtud de una ley formal y sólo respetando las formas prescritas en la misma."<sup>14</sup>

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 13°.

1. El domicilio es inviolable.
2. Los registros y allanamientos no podrán ser ordenados sino por el juez y, si la demora implicare un peligro, también por los demás órganos previstos en las leyes, y únicamente en la forma estipulada en ellas.
3. Por lo demás, sólo podrán ser ejercidos procedimientos que afecten a esta inviolabilidad o la restrinjan, en defensa ante un peligro común o de la vida humana; en virtud de una ley, tales procedimientos podrán también ser ejercidos con el fin de prevenir peligros inminentes para la seguridad y el orden público, especialmente para subsanar la escasez de vivienda, combatir una amenaza de epidemia o proteger a menores en peligro.

Artículo 17°.

Las leyes referentes a la defensa, podrán determinar que sean restringidos los derechos fundamentales y de la inviolabilidad del domicilio."15

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 19° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 104°.

1. Las personas detenidas no deberán ser maltratadas ni física ni psicológicamente.

2. Corresponde sólo al juez decidir si una privación de libertad es admisible y debe continuar. En todo caso de privación de libertad no fundada en una orden judicial deberá procurarse sin demora alguna una decisión judicial. Por su propia autoridad, la policía no podrá mantener a nadie bajo su custodia más allá del fin del día posterior al de la detención.

3. Toda persona detenida provisionalmente bajo la sospecha de un acto delictivo ha de ser llevada ante el juez a más tardar el día posterior al de la detención, debiendo el juez comunicarle las causas de la detención, interrogarle y darle oportunidad para formular objeciones. El juez ha de dictar sin demora alguna o una orden escrita de prisión, indicando las causas de la misma, o bien decretar la libertad."16

En relación con el artículo 22° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 102°. Queda abolida la pena de muerte".17

Por lo que toca al artículo 23° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 103°. 3. Nadie podrá ser penado más de una vez por el mismo acto en virtud de las leyes penales generales."18

### **3.5. Colombia.**

El nuevo Estatuto Procesal Penal colombiano está contenido en el decreto 2.700 de 1991 y su posterior reforma en la ley 81 de 1993, el cual rige desde 1992, fecha a partir de la cual existe también en Colombia la institución de la Fiscalía.

El nuevo estatuto tiene una orientación procesal mixta acusatoria, por lo que la tarea de investigar el delito y de acusar a sus responsables compete a la Fiscalía (los actos que realizan los Fiscales constituyen ejercicio de funciones jurisdiccionales; las órdenes de detención, registro de inmuebles o allanamientos, interceptación de correspondencia, son resoluciones que emanan de los poderes del Fiscal), y la función de juzgar y condenar se encuentra encomendada a los jueces y tribunales.

De éste, destacan tres aspectos fundamentales: - la potestad del titular de la acción penal de renunciar a ella en forma total o parcial, aunque con algunas limitaciones;

- la posibilidad que tiene el procesado a renunciar a su derecho de refutar la acusación, allanándose a ella cuando se ha producido o aún antes, cuando mediante proceso abreviado, solicita su condena; y,

- la opción del Estado, por medio de la Fiscalía, de llegar a acuerdos con el acusado o condenado, para obtener beneficios judiciales o reducciones en la pena, que serán sometidos al examen del juez para su aprobación en la sentencia.

Los funcionarios de Instrucción son los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que integran la sala penal; Magistrados de las salas penales de los tribunales superiores del distrito judicial; los jueces penales y los de instrucción; los jueces penales y promiscuos de circuito; los jueces de distrito penal aduanero y los de menores; los jueces penales y municipales.

Los auxiliares de los funcionarios de instrucción son los miembros del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y el personal técnico del Instituto de Medicina Legal.

Hay jueces de instrucción criminal: radicados, ambulantes y permanentes.

Los radicados tendrán su sede en la cabecera del respectivo distrito judicial o en la cabecera de circuito.

Los jueces ambulantes tienen competencia en todo el territorio nacional. Cuando exista alguna razón de orden público, el Director Nacional de Instrucción Criminal podrá asignar la investigación adelantada por los jueces de instrucción radicados a cualquier juez ambulante de la nación.

En los casos anteriores, radicada la investigación con el juez ambulante, a éste le corresponderá la instrucción y calificación del sumario, por delitos de competencia de los jueces superiores o de circuito.

Los jueces permanentes son los jueces de instrucción que tienen a su cargo y bajo su exclusiva dirección, con la colaboración del cuerpo Técnico de Policía Judicial, el practicar las primeras diligencias en la investigación de los delitos que sean de la competencia de los juzgados superiores y de circuito, quienes al terminar su respectivo turno, las pasarán a reparto de los jueces radicados, o al ambulante que designe la Dirección Seccional respectiva.

El Cuerpo Técnico de Policía Judicial ejercerá sus funciones bajo la Dirección del Director Nacional de Instrucción Criminal y de los Directores Seccionales de Instrucción Criminal.

En cada distrito judicial y bajo la dirección del Director Seccional de Instrucción Criminal se formarán dependencias del Cuerpo Técnico de Policía Judicial de acuerdo a las necesidades del servicio. La Dirección Nacional también podrá crear unidades de investigación.

Para realizar la indagación preliminar, es competente el funcionario de instrucción que haya tenido conocimiento de la comisión del hecho punible o aquel a quien se repartan las diligencias practicadas.

El juez de instrucción podrá practicar cualquier prueba en la indagación preliminar. El Cuerpo Técnico de Policía Judicial únicamente aquéllas para la cuales está taxativamente autorizado por la ley.

Cuando exista persona identificada, la indagación preliminar sólo podrá extenderse por un término máximo de quince días más el de la distancia; vencido éste, el juez determinará si se debe abrir investigación o dictar auto inhibitorio.

Cuando no exista prueba de identificación o de individualización del posible autor o partícipe del hecho, el juez determinará las pruebas que sean necesarias para tal fin, las que se llevarán a cabo en un término máximo de 60 días, directamente por el juez o mediante comisión. Si antes del vencimiento de este término se aportaran pruebas de identificación o individualización del autor o partícipe del hecho, el juez decidirá si abre o no investigación.

Si vencido el término de 60 días no se ha logrado la individualización o identidad física del presunto infractor, el juez de instrucción por medio de un auto de sustanciación que notificará al Ministerio Público, ordenará suspender las diligencias y las remitirá al Cuerpo Técnico de Policía Judicial. El Cuerpo Técnico de Policía Judicial reanudará las diligencias con el objeto de hallar pruebas sobre la identidad del presunto infractor. En este supuesto, dará aviso inmediato al funcionario que hubiere ordenado la suspensión.

El respectivo director del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, podrá suspender la indagación preliminar cuando hayan transcurrido más de 180 días de investigación y no hubiere sido posible establecer la identidad de cualquiera de los autores o partícipes en el hecho punible.

No obstante lo anterior, la investigación se reiniciará de oficio o a petición de quien pruebe sumariamente ser perjudicado con la infracción que se investiga o del Ministerio Público, si con posterioridad aparece prueba alguna que ayude en la identificación de cualquier autor o partícipe.

La indagación preliminar se dará por terminada con el auto cabeza de proceso o con el auto inhibitorio, dictado por el juez de instrucción. El juez que haya hecho directamente la indagación preliminar o que haya dirigido la realizada por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial es el funcionario competente para dictar auto cabeza del proceso o auto inhibitorio. En caso de que dicte auto cabeza de proceso, hará toda la instrucción del sumario, excepto si se trata de juez de instrucción permanente.

El juez que haya dirigido o realizado la indagación preliminar, si fuere competente, será el mismo que abra la investigación, lo cual lo ordenará por medio de un auto cabeza de proceso. Para el perfeccionamiento de la investigación dispondrá de un término máximo de 30 días, cuando exista persona privada de libertad. Si las personas privadas de su libertad o los

delitos investigados, fueren más de dos, el término podrá extenderse hasta 60 días. Cuando no existan personas privadas de libertad, los términos anteriores se duplicarán.

Con anterioridad al interrogatorio, se le advertirá al indagado que se le va a recibir una declaración sin juramento que es voluntaria y libre de todo apremio; que no tiene obligación de declarar contra sí mismo ni contra sus parientes y que tiene el derecho a nombrar defensor que lo asista procesalmente y que en caso de no hacerlo se le designará de oficio. Si la persona se niega a rendir indagatoria se tendrá por vinculada procesalmente y el funcionario le advertirá que su actitud lo podrá privar de medios de defensa.

En los procesos por delitos sancionados con pena de prisión cuyo mínimo sea ó exceda de dos años, podrá librarse orden escrita de captura contra el imputado para efectos de la indagatoria. Si se le cita al imputado y no comparece a rendir indagatoria, será aprehendido para el cumplimiento de dicha diligencia y puesto directa e inmediatamente a disposición del funcionario que ordenó la aprehensión.

De no ser posible, se pondrá a su disposición en la prisión del lugar y el Director informará de ello al funcionario competente, en la primera hora hábil siguiente. El juez dispone de un plazo máximo de 48 horas para legalizar su reclusión, contadas a partir del momento en que tenga noticia de la captura. Vencido el término sin que el director del establecimiento de reclusión hubiere recibido la orden de encarcelamiento, procederá a poner en libertad al capturado, bajo la responsabilidad del funcionario que debió impartirla.

Cuando la captura se produzca o se prolongue con violación a las garantías constitucionales o legales, el juez a cuya disposición se encuentre el capturado ordenará, inmediatamente, su libertad.

La indagatoria deberá recibirse a la mayor brevedad posible, dentro de los tres días siguientes a aquél en que el capturado haya sido puesto a disposición del juez. Este término se duplicará si hubiere más de dos capturados en el mismo proceso, y si la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha.

Cuando la persona se encuentre privada de la libertad, rendida la indagatoria o vencido el término anterior, la situación jurídica deberá definirse por auto interlocutorio, dentro de los cinco días siguientes, con medida de aseguramiento si hubiere prueba para que lo justifique u ordenando su libertad inmediata. Si el procesado fuere dejado en libertad al terminar la indagatoria, o hubiere sido declarado ausente, el plazo para resolver su situación jurídica será de diez días como máximo.

El procedimiento abreviado se aplicará cuando el imputado sea capturado en flagrancia o exista confesión simple de su parte. En el auto mediante el cual se resuelve su situación jurídica, el juez determinará si se trata de flagrancia o confesión simple.

El Juez fijará una fecha para la celebración de la audiencia, la cual se realizará dentro de los ocho días siguientes. Llegado el día y la hora señalada, el juez instalará la audiencia pública y leerá por secretaría la providencia que resolvió la situación jurídica. La sentencia se dictará terminadas las intervenciones, pero los términos se reducirán a la mitad.

Desvirtuados los supuestos que dieron origen al procedimiento abreviado, se aplicará el ordinario. La actuación anterior tendrá validez. El procesado tendrá derecho a la libertad provisional cuando no se haya iniciado la audiencia

pública dentro de los 60 días siguientes contados a partir de la fecha en que se resolvió su situación jurídica. El procedimiento abreviado no se aplicará cuando se trate de delitos de homicidio, rebelión o sedición, el hecho punible en materia de aduanas y los conexos con éstos, o se trate de inimputables.

Con la ejecutoria de la resolución de acusación, si inicia la etapa del Juzgamiento. Iniciada la etapa del juzgamiento, el proceso quedará en secretaría a disposición de los sujetos procesales por el término de tres días, dentro de los cuales podrán pedir las pruebas pertinentes y conducentes. Vencido el término, el juez dispone de dos días para decretar la práctica de las pruebas que sean admisibles y de aquellas que aún no se hayan practicado y sean necesarias.

Las pruebas ordenadas se practicarán en audiencia pública. Si no se pudieran practicar en audiencia pública por que su realización deba hacerse fuera de la sede del juzgado, se practicará en el término de 15 días más el de distancia, en su caso. El auto por el cual se ordena o niega la práctica de pruebas, o transcurrido el término de 15 días, el juez señalará la fecha y hora para la celebración de la audiencia pública, la que se realizará dentro de los diez días siguientes.

Llegado el día y la hora para la vista pública, se dará lectura a la resolución de acusación y a las demás piezas del proceso que soliciten las partes o que el juez considera necesarias. Acto seguido, el juez interrogará personalmente al procesado acerca del hecho y sobre todo aquello que conduzca a revelar su personalidad. Los sujetos procesales podrán interrogar al procesado e inmediatamente se procederá a la práctica de las pruebas, de lo cual se dejará constancia en el acta.

Es obligatoria la asistencia del defensor, del Ministerio Público y del procesado si se encuentra privado de su libertad. El juez dictará sentencia dentro de la

misma audiencia. Si lo estima necesario, decretará un receso hasta por seis horas hábiles para prepararla. De no ser posible, lo hará dentro de los diez días siguientes a la conclusión de la audiencia.

### **3.5.1. Consejo de la Judicatura.**

El Consejo Superior de la Judicatura se divide en dos Salas: la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. También hay Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades principales del distrito judicial en que, a juicio del Consejo Superior, resulte conveniente su funcionamiento, siendo posible que se agrupen varios distritos judiciales bajo la competencia de un mismo Consejo Seccional.

Los Consejos Seccionales se dividen a su vez en dos Salas (Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria) y estarán sujetos a la dependencia jerárquica del Consejo Superior.

La Sala Administrativa del Consejo Superior estará integrada por seis magistrados elegidos para un periodo de ocho años (uno de ellos por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema y tres por el Consejo de Estado). La Sala Jurisdiccional Disciplinaria integrada por siete magistrados elegidos para el mismo periodo de ocho años por el Congreso Nacional, de ternas enviadas por el Gobierno.

Los magistrados de los Consejos Seccionales, cuyo número es establecido por la Sala Plena del Consejo Superior, son elegidos por ésta para un periodo de cuatro años de la forma siguiente: los de las Salas Administrativas, de ternas presentadas por los Tribunales Superiores del Distrito y Contencioso Administrativo, y los de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias, mediante el sistema del concurso de méritos.

En cuanto a las atribuciones del Consejo, la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura tiene las siguientes funciones principales:

- participar en la elaboración y discusión del Plan Nacional de Desarrollo y definir con sujeción a dicho plan la política general de la administración de la Rama Judicial;
- elaborar y presentar a la Corte Suprema y al Consejo de Estado listas no inferiores a tres candidatos para proveer los cargos que se encuentren vacantes en dichas corporaciones, así como para la designación de magistrados en los respectivos tribunales;
- designar a los miembros de los Consejos Seccionales de la judicatura y a los directores seccionales de administración judicial;
- crear, suprimir y fusionar cargos en la Rama Judicial;
- determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño;
- determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados;
- fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales;
- crear las dependencias administrativas necesarias para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales y legales;
- aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial presentado a la Sala Administrativa y enviarlo al Gobierno para su incorporación en el proyecto de presupuesto nacional;
- proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimientos;
- dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, incluido el reglamento interno del Consejo, así como para todo lo relacionado con los concursos de méritos y la calificación de servicios;
- presentar un informe anual al Congreso Nacional sobre el estado de la administración de justicia, incluyendo la evaluación y calificación del rendimiento de los despachos judiciales.

### **3.5.2. Derecho Constitucional Comparado.**

En relación al numeral 14° de la Constitución Política mexicana encontramos los siguientes artículos:

"Artículo 26°. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunales competentes, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Artículo 27°. La anterior disposición no obsta para que puedan castigar, sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos que señala la ley:

- 1.- Los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción, los cuales podrán penar con multas o arrestos a cualquiera que los injurie o les falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo;
- 2.- Los jefes militares, los cuales podrán imponer penas in continente, para contener una insubordinación o motín militar, o para mantener el orden hallándose en frente del enemigo;
- 3.- Los capitanes de buque, que tienen no estando en puerto, la misma facultad para reprimir delitos cometidos a bordo.

Artículo 28°. Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex-post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y terminándose la pena correspondiente.

Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas de orden del gobierno y previo dictámen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública."41

Derecho Comparado vinculado al artículo 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 23°. Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes.

Artículo 24°. El delincuente cogido in fraganti podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren, y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él para el acto de la aprehensión; y si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al dueño o morador."42

"Artículo 23° párrafo primero. Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni restringido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes."19

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 20° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 25°. Nadie podrá ser obligado, en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo o contra sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad."20

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 143°. Corresponde a los funcionarios del ministerio público defender los intereses de la nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que perturben el orden social."21

"Artículo 28°, párrafo último. Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley."22

Derecho Constitucional Comparado. Artículo 22° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 29°. El legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso.

Artículo 34°. No se podrá imponer la pena de confiscación."23

Con relación al artículo 102° de nuestra Carta Magna encontramos los siguientes numerales:

"Artículo 142°. El Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del gobierno, por un procurador general de la Nación, por los fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás fiscales que designe la ley.

La Cámara de Representantes tiene determinadas funciones fiscales.

Los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercen su cargo.

Artículo 143°. Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

Artículo 144°. El procurador general de la nación será elegido por la Cámara de Representantes, de terna enviada por el Presidente de la República, para un periodo de cuatro años, y deberá reunir las mismas condiciones que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los fiscales de los Tribunales Superiores serán nombrados por el Presidente de la República para un periodo de cuatro años, de listas presentadas por el procurador general de la nación, y deberán reunir las mismas condiciones que los magistrados de los Tribunales Superiores.

Los fiscales de los Juzgados superiores y de los Juzgados de Circuito serán designados para un periodo de tres años, por el procurador general de la nación, de listas presentadas por los Fiscales de los respectivos Tribunales Superiores, y deberán reunir las mismas condiciones que para ser jueces superiores o jueces de circuito.

Las listas a que se refiere este artículo se formarán con los nombres de quienes se hallen en el ejercicio del cargo, y con tantos candidatos cuantos correspondan a los cargos que deben proveerse, a razón de tres para cada empleo.

Estas listas serán formadas por candidatos que, además de reunir las condiciones exigidas en la Constitución hayan ejercido cualquiera de los cargos previstos en los artículos 155 y 157 en el respectivo departamento, o que sean oriundos de él.

Artículo 145°. Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1a. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

2a. Acusar ante la Corte Suprema los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta corporación.

3a. Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo y promover que se les exija la responsabilidad por faltas que cometan.

4a. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.

Y las demás que le atribuya la ley."25

### **3.6. Argentina.**

En los tribunales Federales o de Territorio Nacional, el Ministerio Fiscal será ejercido por el Procurador General de la Suprema Corte, por los Procuradores Fiscales titulares o especiales en cada caso, por los Jueces de Sección o de los Territorios Nacionales.

En los Tribunales ordinarios del Distrito de la Capital, el Ministerio Fiscal será desempeñado por el Fiscal de la Cámara de Apelaciones, por dos ó más agentes Fiscales quienes ejercerán sus funciones en los Juzgados Inferiores.

El Jefe de Policía de la Capital y sus agentes tienen el deber de detener a las personas que sorprendan en in fraganti delito, y aquellas contra quienes haya indicios o prueba semiplena de culpabilidad, debiendo ponerlas inmediatamente a disposición del Juez competente.

Nadie puede ser constituido en prisión preventiva sin orden escrita de Juez competente, expedida contra persona determinada. Una vez detenido al presunto culpable y entregado al Juez competente, éste procederá en las primeras horas hábiles de su despacho a interrogarlo y a practicar las diligencias necesarias para decretar su prisión preventiva o su libertad.

El Juez, en el acto de la declaración indagatoria, le hará saber al procesado que tiene el derecho a nombrar defensor; cuando prefiera defenderse por sí mismo en el sumario, se limitará a pedir las diligencias que crea conducentes al esclarecimiento de los hechos; de no ejercitar su derecho a nombrar defensor ni a defenderse personalmente, la designación del defensor se hará de oficio.

De todo delito nacen acciones, las que son públicas cuando debe ejercitarlas el Ministerio Fiscal, sin perjuicio del derecho de acusar o de intervenir como parte querellante en el juicio, que incumbe a las personas ofendidas por el delito o a sus representantes legales; y privadas, cuando su ejercicio incumbe solamente a éstas.

El conocimiento de los delitos del fuero federal corresponde: a la Suprema Corte de Justicia Nacional; a los Jueces de Sección; a los Jueces de los Territorios Federales.

La Suprema Corte Nacional conocerá originariamente de las causas criminales concernientes a embajadores, ministros o agentes diplomáticos extranjeros; a las personas que compongan la Legación, a los individuos de su familia o servidumbre, del modo y en los casos en que una Corte de Justicia puede proceder con arreglo al derecho internacional. La Suprema Corte Federal conocerá en grado de apelación.

Los Jueces de Sección y los de los Territorios Nacionales conocerán en primera instancia de los delitos cometidos en alta mar, a bordo de buques nacionales; de los delitos cometidos en aguas, islas o puertos argentinos; de los delitos cometidos en el territorio de la Capital, en el de las Provincias o Territorios Nacionales, con excepción de aquellos que por ley quedan sometidos a la jurisdicción ordinaria de los Jueces de la Capital y Territorios Nacionales.

La jurisdicción criminal ordinaria o del fuero común en la Capital de la República y en los Territorios Nacionales será ejercida: por Jueces Correccionales; por Jueces del Crimen; y por una Cámara de Apelaciones.

Los Jueces en lo Correccional conocerán en primera instancia de las faltas y contravenciones de policía cuya pena exceda de un mes de arresto; de delitos que merezcan pena de multa o inhabilitación o pena de prisión que no exceda de un año; de los delitos de acción privada, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar cuando la víctima no fuere el cónyuge, homicidio culposo y lesiones culposas. La acumulación legal de estas mismas penas, dentro de los límites determinados, no altera la jurisdicción atribuida a los Jueces Correccionales.

Los Jueces en lo Criminal conocen en primera instancia de todos los delitos del fuero común, cuyo conocimiento no se atribuya expresamente a otros

jueces. Los Jueces del Crimen en la Capital son de instrucción y de sentencia, correspondiendo a los primeros la formación de los sumarios, y a los segundos la substanciación del plenario y el pronunciamiento de la sentencia definitiva.

Cuando haya motivo suficiente para sospechar que una persona es autor, cómplice o encubridor de un delito, se procederá a tomar su declaración indagatoria.

El Juez podrá llamar al imputado para interrogarlo. El llamamiento no implicará, en ningún momento, procesamiento. Si el presunto culpable estuviere privado de su libertad, se le recibirá la declaración indagatoria dentro del término de 24 horas, a partir de que fue puesto a disposición del Juez. El término podrá prorrogarse por otras 24 horas cuando lo solicite el procesado. El silencio del interrogado o su negativa a declarar no hará presunción alguna en su contra.

Iniciada la declaración indagatoria o negándose el procesado a prestarla, el juez le hará saber inmediatamente el hecho imputado y su calificación legal. Así mismo, se le hará saber el derecho que tiene a nombrar defensor si no lo hubiere nombrado anteriormente, derecho que podrá ejercitar en el mismo acto.

La incomunicación de un detenido podrá ser decretada por el Juez o funcionario que instruya las diligencias del sumario. En ningún caso la incomunicación podrá exceder de tres días.

El Sumario tiene por objeto comprobar la existencia de un hecho punible, reunir todas las circunstancias que puedan influir en su calificación legal; descubrir a sus autores, cómplices y auxiliares; practicar las diligencias

necesarias para la aprehensión de los delincuentes y para asegurar su responsabilidad pecuniaria.

El sumario puede iniciarse por denuncia, querrela, prevención, de oficio. Éste es secreto durante los primeros diez días corridos desde su inicio o bien desde su recepción en el Juzgado. Durante la formación del sumario no habrá debates ni defensas, pero las partes podrán hacer las indicaciones y proponer las diligencias que juzguen convenientes. La instrucción del sumario corresponde a los Jueces a quienes compete el juzgamiento de los delitos.

Cumplidos seis meses desde la iniciación del sumario, el Juez dentro de los cinco días siguientes, informará al Tribunal Superior respectivo de las causas que hayan impedido su conclusión. Dicho informe será notificado a las partes para que en el término de tres días formulen las observaciones y peticiones que consideren pertinentes. El Tribunal podrá ordenar la remisión del proceso y fijar un plazo al Juez para que termine el sumario.

Practicadas las diligencias que el Juez sumariamente haya creído necesarias para la averiguación del hecho punible y de sus autores, cómplices y encubridores, dictará un auto declarando cerrado el sumario, bajo recibo al Juez de sentencia. Recibido el proceso por el Juez de sentencia, correrá vista de lo actuado por seis días sucesivos al Ministerio Fiscal y al acusador particular para que decida sobre el sumario.

En cualquier estado del sumario, el Juez podrá decretar el sobreseimiento. Antes de decretarse el sobreseimiento, serán oídos el acusador particular y el Ministerio Fiscal quienes lo harán en el plazo de tres días. Vencido este plazo, el Juez tendrá un plazo de quince días para pronunciarse. Transcurridos estos quince días sin haberse pronunciado será corregido disciplinariamente.

Cuando el Ministerio Fiscal y el acusador particular opinen que la causa no debe pasar al plenario, el Juez, si estuviere de acuerdo con sus conclusiones, decretará el sobreseimiento. Si por el contrario cree que hay motivos para llevar adelante los procedimientos, mandará la causa al Fiscal de la Cámara de Apelaciones, a fin de que dictamine sobre la procedencia o improcedencia de la elevación de la causa al estado plenario.

Cuando el fiscal de la Cámara de Apelación se manifieste de acuerdo con la opinión del funcionario del Ministerio Fiscal, el sobreseimiento será obligatorio. En caso contrario, el Juez ordenará que se formule la acusación en el término de seis días. Vencido el término de prueba, el secretario pondrá la nota correspondiente. Desde este momento el proceso se conservará en la Secretaría por seis días. Al día siguiente de vencidos los seis días, el Secretario pondrá el proceso al despacho.

El Juez señalará audiencia dentro del plazo de diez días. Desde entonces quedará cerrada toda discusión en la misma instancia. Terminada esta audiencia, el Juez tendrá un plazo de 20 días para estudiar el proceso y dictar sentencia.

### **3.6.1. Derecho Constitucional Comparado.**

Relacionado con el artículo 14° de nuestra Constitución Política:

"Artículo 17°. La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

Artículo 18°. Ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en la ley anterior al hecho del proceso."26

En relación con los artículos 16° de nuestra Carta Magna tenemos los siguientes numerales:

"Artículo 18°. Ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidas para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a modificarlos más allá de lo que aquélla exija hará responsable al juez que la autorice."27

Por lo que se refiere al numeral 20°: "Artículo 24°. EL Congreso promoverá el establecimiento del juicio por jurados."

Derecho Constitucional Comparado en cuanto al contenido del artículo 22° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 17°. La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°. Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde

la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie.

Artículo 18°. Ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidas para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a modificarlos más allá de lo que aquélla exija hará responsable al juez que la autorice.

### CITAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO III.

1. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo II. México. 1985. Pág. 14-23.

2. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-58.

3. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 20-75.

4. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 22-50.

5. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 22-119.

6. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo IV. México. 1985. Pág. 23-8.

7. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo II. México. 1985. Pág. 14-23.

8. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-58.

9. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-238.

10. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 18-130.

11. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 20-75.

12. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Págs. 21-60, 21-61.

13. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-58.

14. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo II. México. 1985. Pág. 14-23.

15. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III . México. 1985. Pág. 16-58.

16. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 19-15.

17. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 22-50.

18. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo IV. México. 1985. Pág. 23-8.

19. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo II: México. 1985. Pág. 14-20.

20. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III: México. 1985. Pág. 16-53.

21. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-237.

22. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 20-72.

23. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 21-35.

24. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 21-60.

25. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Págs. 22-47 y 22-48.

26. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo IX. México. 1985. Pág. 102-22.

27. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo II. México. 1985. Pág. 14-20.

28. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 16-237.

29. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo III. México. 1985. Pág. 20-71.

## CAPITULO IV

### LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO MEXICANO

#### 4.1- PROBLEMÁTICA EN MEXICO

En todo el país, las cuestiones relativas a lograr una mejor Justicia y una más eficaz Seguridad Pública, se han convertido en la demanda más sentida y reiterada de la población. Los índices delictivos han crecido desproporcionadamente durante los últimos años, y se han roto todos los precedentes estadísticos del presente siglo, con cifras nunca antes alcanzadas.

En el Distrito Federal no ha sido la excepción y "desde 1994 se observa un crecimiento inusual de esos índices delictivos, que coloca a la Capital en una posición muy por encima de la media nacional, dado que en esta entidad federativa, se mantiene una media cerca de 3000 delitos por cada 100,000 habitantes."<sup>1</sup>

"Dicho crecimiento espectacular, ya que apenas al inicio de la década, el Distrito Federal, mantenía cifras equivalentes a dicha media nacional, esta asociado al incremento de la impunidad, pues las cifras conocidas entre delitos registrados por la autoridad competente y las correspondientes a delitos perseguidos y sancionados conforme a la Ley, arrojan diferencias sustanciales,, haciendo ver resultados desalentadores, ya que menos de 5 ilícitos penales cometidos de cada 100, son conocidos y resueltos por jueces"<sup>2</sup>.

Solo esta circunstancia, sin considerar los defectos y rezagos de nuestras instituciones encargadas de brindar los servicios de Justicia y Seguridad

Publica, provoca sentimientos muy severos de inseguridad en la población, que magnifican las que ya de por sí intolerables cifras de la delincuencia, causándose temores y desconfianzas entre los ciudadanos y un grave desapego e incredulidad a las acciones gubernamentales en la materia.

Para abordar el tema del crecimiento de la delincuencia, ha menester tomar en consideración todos los factores que la provocan, pues de otra suerte, se analizarían exclusivamente los efectos, sin atender las causas del problema. Así, es preciso comprender que el delito es la manifestación más grave e intolerable del lado oscuro de las sociedades, esto es, la actividad antisocial. Esta resultante de la vida comunitaria, reconoce a los defectos en el desarrollo humano, como factor primordial en su progreso; los rezagos o desordenes de orden social, económico o cultural, presentan como las causas más significativas de la actividad delincencial.

El delito, como conducta del hombre que goza de libre albedrío y que decide no actuar conforme a sentido como la ley le exige, violentando las normas de convivencia, no es objeto del conocimiento de la biología, de la química o de otras ciencias de lo físico y en cambio, si se ubica como factor de la sociología, de la antropología, la economía, la filosofía o el Derecho, ciencias todas del hombre y de la humanidad.

"Debemos reconocer que a condiciones propicias para el desarrollo cabal del hombre, menguadas o injustamente distribuidas, mayor actividad antisocial se producirá. Esta circunstancia fundamental de la convivencia, genera un círculo vicioso muy conocido: a condiciones económicas y sociales desfavorables, corresponde un incremento de la delincuencia"<sup>3</sup> y a esta sobre actividad criminal, le corresponde, la disminución o perturbación de esas condiciones económicas y sociales favorables.

"Menor inversión, fuga de capitales, disminución de las oportunidades de ocupación, situación social adversa, arroja, irremediablemente a un incremento de lo antisocial y al presentarse esta situación, se generan las condiciones propicias para escenarios económicos y sociales desfavorables. Este círculo debe fracturarse, pues, en la doble vía de impulsar mejores condiciones de desarrollo social y de efficientar y mejorar los servicios públicos de Justicia y Seguridad Pública"4. Trabajar en uno solo de esos sentidos, no acarrearía ningún cambio benéfico.

No quiere lo anterior decir que al hablarse de circunstancias socioeconómicas adversas como las causantes de la actividad criminal, la conducta y la delincuencia se reduzca en las capas más desfavorecida de la población o que, quien pierde su empleo o modo de ganarse la vida honradamente, pase a formar en las filas de la delincuencia. Eso implicaría una visión distorsionada del problema, pues el efecto no es así. La adversidad socioeconómica, lo que genera, son circunstancias favorables a la actividad ilícita, en todas las esferas sociales.

Pongamos por caso, el robo de vehículos, que tiende a incrementarse, pues al cerrarse la oferta de automóviles nuevos, por su alto precio y ausencia de suficiencia de recursos de los potenciales comprobadores, se incrementa la demanda de vehículos usados, misma que se satisface a partir del apoderamiento del bien ajeno." Así, la falta de oportunidades de la juventud, para ocuparse en actividades lícitas, genera el fácil reclutamiento de estos jóvenes, por la delincuencia organizada, o las formas fraudulentas para hacerse de recursos, ante su escasez en el mercado, en las prácticas del llamado *delito de cuello blanco*."5

Otra circunstancia que dispara de manera inusual la actividad delincriminal, es la que tiene que ver con el factor humano, considerado individualmente. La ausencia de una cultura adecuada de respeto a la ley y al orden establecido,

es causante de la ilicitud, que al reiterarse llega, perniciosamente, a convertirse en un modo de vida.

La sola circunstancia de que la norma de convivencia no sea observada puntualmente en todas las actividades cotidianas, aun tratándose de reglas de menor jerarquía, como pueden ser los bandos o reglamentos de policía y buen gobierno, es causa importante para cimentar o fraguar una actividad antisocial de mayor envergadura y su consiguiente daño mayor.

El hecho de que la ley, en cualquiera de sus manifestaciones o jerarquías, sea inobservada, produce la mengua de los valores sociales, genera el abuso de unos a otros y el relajamiento del orden social." La corrupción, la negligencia, la incompetencia, la permisividad a conductas antisociales, aun mínimas, por parte de los hombres y las mujeres que integran el conglomerado social, ya como ciudadanos o como servidores públicos, son manifestaciones muy graves de la ilicitud y el desorden."6

El cumplimiento estricto de la norma de convivencia, por todos, es condición ineludible, no solo para lograr mejores condiciones y niveles de vida, sino para evitar y combatir manifestaciones antisociales más graves, consideradas como delitos.

Si bien "el derecho penal reconoce al principio de mínima intervención como uno de sus principios rectores más importantes, lo que significa que ha de regular tan solo aquellas conductas francamente intolerables por la sociedad, también debe reconocerse que la tarea más exitosa frente a lo criminal, radica en su prevención, mas que en su represión, por lo que, atender con atingencia, la observancia puntual del régimen jurídico en su totalidad, desde las normas de convivencia mas elementales, de orden municipal"7, se convierte en tarea insoslayable, para una ciudad que aspira a vivir en el respeto a la ley y bajo las condiciones de un Estado de Derecho.

Como parte de esta comprensión de la problemática de las cuestiones de Justicia y Seguridad pública en el Distrito Federal, debe mencionarse la necesidad de abarcar el tema de manera integral. Si ya se estableció que no es posible dejar de lado, en estas consideraciones, lo relativo al desarrollo social y al incremento de la cultura ciudadana en el respeto irrestricto a la norma jurídica, debe afirmarse que, las cuestiones que procuran resolver la sana convivencia social, no se agotan con el mero ejercicio de la justicia conmutativa, que tiene por fin, resolver la controversia, a partir de la figura del juez, *dando a cada cual lo suyo*.

"El sistema mexicano de convivencia, basa su concepción del desarrollo nacional, si en un Poder Judicial sano, fuerte y autónomo, que dirima conforme a Derecho las controversias entre las personas, pero mira mas allá, pues a la estricta *justicia conmutativa*, le suma la realización cabal de la *justicia distributiva*"<sup>8</sup>, que ordena dar a cada cual según su esfuerzo y que encuentra en la justicia laboral y el Derecho al empleo y a la seguridad social, sus paradigmas mas relevantes y de la *justicia social*, que dispone brindar a cada habitante de nuestro territorio, los mínimos indispensables para su autentico desarrollo.

En la medida que este tipo de la justicia mexicana se resuelva, se estará combatiendo verdaderamente a la antisociedad.

De ahí, que las tensiones sociales, los desacuerdos y los conflictos entre las personas, se disminuirán en la misma medida que se logre avanzar en la realización cabal de esos propósitos revolucionarios. No basta con atender las cuestiones de la estricta prevención, persecución y sanción del delito, pues es imperativo remozar, democratizar y brindar accesibilidad a otro tipo de manifestaciones de la justicia.

Nuestras instituciones publicas, se han rezagado, corrompido y tornado inconfiabiles para el ciudadano común. Las policlas infunden temor y no son respetadas; "el Ministerio Publico, es visto como una institución ineficaz, corrupta e incapaz de cumplir con su función de autoridad investigadora y representante de la sociedad; se carece de auxiliares modernos y científicamente adecuados"<sup>9</sup>, al no haberse construido con eficacia un aparato moderno de ciencias forenses y de intellgencia y archivo criminal; los jueces no gozan de cabal autonomia, ni de condiciones laborales y profesionales adecuadas a su elevada responsabilidad social y en materia de cumplimiento de penas, no solo hay carencia de espacios, generando hacinamientos inaceptable de los presos, sino que no hay trabajo penitenciario ni apoyos extracarcelarios, que permitan la reisercion social y el abatimiento del fenómeno de la reincidencia.

Estos escenarios de la problemática en materia de Justicia y Seguridad Publica, nos han obligado a revisar con atención y cuidado las principales demandas sociales en la materia y a realizar un diagnostico y exhaustivo de la situación capitalina en cuanto a las causas y efectos de su incidencia criminal que la aqueja y de sus recursos institucionales, humanos, materiales, tecnológicos y financieros, a fin de plantear con seriedad y certidumbre y con verdaderos criterios de plantación moderna, los objetivos, las metas, las estrategias y lneas de acción a emprender, para ofertar a la ciudadanía Mexicana, una eficaz, viable y gradual en su implantación, La Nueva Procuración de justicia, que mire no solo la orientación de un trabajo de largo plazo, sino también a acciones y resultados del corto plazo.

#### **4.2 LA SITUACIÓN ACTUAL**

En este documento resulta importante intentar plasmar de manera general, algunos de los rasgos más importantes de la situación actual que vive la

capital del país, en materia de criminalidad, de la eficacia gubernamental en su prevención y combate y del aparato existente en el Gobierno capitalino, para hacer frente a dichas funciones.

Cabe señalar que en estos años, se vive la situación mas grave de todo el siglo por concluir, en materia de criminalidad en el Estado Mexicano. Si bien, el crecimiento de los índices delincuenciales ha sido una constante en toda la Republica, durante los últimos años, en la Capital,, dicho incremento resulta más notorio, no solo por sus aspectos cuantitativos, sino por la aparición de una delincuencia mas violenta, organizada e impune, que en años relativamente recientes.

Aunque de los inicios de esta década a sus últimos despliegues el crecimiento de los índices delictivos ha sido muy espectacular pues" se ha pasado de 1400 delitos por 100,000 habitantes, como promedio, en los años de 1990 a 1993, a cerca de 2000, en 1996 y a 3000 en promedio, en este año 2000, siempre por cada 100,000habitantes, las variables sociales,"10 demográficas y de bienes, no se han modificado sustancialmente en esos pocos años; es evidente que las crisis económicas recurrentes muy negativos en la curva estadística los índices delincuenciales de la Capital.

A esta circunstancia, se unió incapacidad gubernamental para contener el embate de esta delincuencia emergente de fin de siglo. Esto resulta especialmente relevante, "pues en la crisis económica que se vivió al inicio de la década de los 80, la delincuencia repunto, en los primeros meses, desde una tasa de 1100 delitos por 100,000 habitantes, a una de 1350 delitos, por igual numero de pobladores. Se contuvo ese repunte y se conservaron cifras similares durante el resto del periodo. "11

Dicha circunstancia, no logro repetirse, al menos, a partir de la crisis económica de mediados de los 90. La criminalidad, continua en aumento,

acicateada por la impunidad, generada, por una autoridad investigadora incompetente e ineficaz.

" El robo, delito contra el patrimonio de las personas, de contextura más elemental en su realización, y que sigue siendo la comisión más delictiva más reiterada, hasta componer cerca del 70% del total de delitos registrados y sin estimar que es la comisión que arroja una cifra negra más elevada, por la carencia de denuncias, sobretudo el relativo a transeúnte y a auto partes, creció, entre 1970 y 1994, dos veces y media; en cambio, entre 1970 y 1999, ese crecimiento fue de seis veces y media."<sup>12</sup>

A este crecimiento de la delincuencia, ha conspirado con eficacia, el alto grado de impunidad que hemos vivido en nuestra ciudad capital. Es este un mal que nos ha aquejado de siempre, pero que se ha recurrido durante los últimos años. "Al inicio de esta década, se resolvían, esto, es, se consignaban ante un juez, para su procesamiento y sanción, 40 averiguaciones previas de cada mil, un índice muy pobre; sin embargo, la ineficacia aumento, junto con la comisión de mas delitos, como ya se vio, pues ahora se resuelven menos de 25 averiguaciones previas de cada 1000. Casi la mitad, brasileños resuelven frente a nuestros 25 casos, 160 por 1000 investigaciones, y en Londres, la cifra sube a 320 casos resueltos de 1000 que se conocen."<sup>13</sup>

" En el Distrito Federal, para hacer frente a ese incremento de la delincuencia y la impunidad, se cuenta con cerca de 340 policías preventivos por cada 1000 delitos conocidos, esto es mucho más de lo que sucede en otras ciudades, como Londres, Paris, Nueva York o Río de Janeiro, donde se cuenta con un promedio de 60 policías por 1000 delitos"<sup>14</sup>. Así las cosas, puede concluirse que no es con cantidad de policías, como habremos de lograr el éxito, sino con una policía más moderna, profesional y eficaz.

En lo que hace al Ministerio sucede exactamente lo contrario, en cuanto a la capacidad de respuesta física, ante el incremento de las investigaciones por realizar." Actualmente, cada agente del Ministerio Público, ha de atender mas de 200 casos por año, lo que resulta impensable, entre 1950 y este fin de siglo, la delincuencia, en el Distrito Federal, casi se ha triplicado y en cambio, el Ministerio Público, durante el mismo periodo, paso de cerca de 600 agentes investigadores, a poco mas de 1000 en la actualidad."15

En el Poder Judicial del Distrito Federal, tal vez el más grande del mundo, no resulta adecuado mantener 66 jueces de primera instancia en lo, penal y cuatro Salas del Tribunal Superior de Justicia, para conocer de las apelaciones, pues si bien, al distribuir las cargas de trabajo por juez, estas resultan razonables, se debe solo a la baja actividad del Ministerio Público, para llevar los asuntos a la judicatura. Otro defecto que acusa nuestra administración de justicia, es el poco valor y desarrollo que se ha brindado a la Justicia de Paz.

Por cuanto hace a los reclusorios y centros de detención del Distrito Federal, estos cuentan con poco mas de 6000 espacios para albergar presos y sin embargo, se hacina al doble de reos, con resultados muy lamentables. Es nulo el trabajo penitenciario y readaptado, y si, en cambio, existe una enorme y organizada corrupción, riesgo permanente de violencia y ejecución de sanciones, relajada y desordenada.

La comunidad no cuenta con los apoyos necesarios, por parte de la autoridad gubernamental, para incrementar su cultura ciudadana en estas materias, por lo que su organización y participación para prevenir y combatir el delito, es prácticamente nula o, al menos, muy ineficaz, lo que se traduce en medio propicio para la prosperidad de la actividad antisocial.

La organización estructural de las dependencias responsables de estas funciones, sus niveles de profesionalización del personal, sus grados de desconcentración, los propuestos asignados, los marcos jurídicos que rigen la vida institucional y otros insumos básicos que debieran estar presentes en esta encomienda tan importante, resultan inadecuados, obsoletos, insuficientes, poco funcionales, en veces inexistentes o francamente abandonados, respecto de modelos que ya se habían adoptado, con buenos niveles de eficiencia.

#### **4.2 LA DEMANDA SOCIAL**

Los escenarios repasados de la problemática del Distrito Federal en materia de Justicia y Seguridad Pública y la visión de la situación actual de la criminalidad y de la capacidad de respuesta gubernamental ante ella, han propiciado un enfoque social bastante preciso al respecto, mismo que es necesario rescatar y considerar imperativamente, enriqueciéndolo a partir de encuestas de opinión y de otros medios apropiados para medir la sanción comunitaria. La sociedad capitalina ha diagnosticado con gran precisión, los diversos ámbitos que rodean a las cuestiones de Justicia y Seguridad Pública, partiendo de las siguientes premisas fundamentales:

- Existe un incremento de los índices delictivos, con presencia de una delincuencia más organizada, peligrosa y violenta;
- Vivimos en un ambiente de clara impunidad, en el que no se sanciona a los delincuentes, por la incompetencia de las autoridades, y
- Hay una manifiesta desconfianza e incredulidad en las instituciones de justicia y de seguridad pública.

**1. A partir de dichas premisas, la demanda popular se ha manifestado, en torno a las diversas áreas de esta encomienda publica, con diversos planteamientos y aseveraciones:**

- Por cuanto hace al Marco Normativo, la demanda popular se ha pronunciado en el siguiente sentido:
- Se cuenta con una legislación penal, sustantiva, adjetiva y ejecutiva, inadecuada, altamente represiva contra el ciudadano común y no contra el delincuente profesional, obsoleta e insuficiente para combatir con éxito el crimen organizado y violento;
- La legislación reglamentaria, en materia de seguridad publica, ejecución de sanciones y menores infractores, resulta arcaica e incapaz de regular materias tan importantes;
- La legislación orgánica de gobierno, procuración de justicia y poder judicial, es confusa y genera órganos ineficaces y poco profesionalizados; y
- El marco jurídico administrativo, relativo a reglamentos, acuerdos y circulares, esta desordenado, es contradictorio y genera subregulación y burocratización.

**2. Por lo que hace al Marco institucional, la percepción social ha referido:**

- Desconfianza en la policía preventiva, generadora de temor o de la sensación de una ausencia muy acusada y de corrupción;
- Existe ausencia de mandos policiales; no se cuenta con capacidad de respuesta de la sociedad y no están debidamente desconcentrados por barrio sus servicios;
- Se cuenta con una Procuraduría de Justicia ineficiente en la investigación de delitos. Se genera una gran impunidad;
- Hay una mala atención al publico en las barandillas del Ministerio Publico y la Justicia Cívica;
- Se percibe prepotencia de la policía Judicial y falta de controles en sus mandos;

- Se concibe a la administración de justicia, como lenta e inconfiable;
- Se cree que existe sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo;
- Se percibe carencia de recursos en el poder Judicial;
- Se tiene idea de una justicia cara e ineficiente;
- No hay programas de coordinación entre las diversas fases y manifestaciones de la justicia;
- Se vive un gran hacinamiento carcelario, altos grados de corrupción en cárceles y privilegios a algunos reos;
- Nulo trabajo penitenciario;
- Hay abuso en la aplicación de la pena de prisión y se encuentran encarceladas personas que no debieron sufrir esta pena;
- Hay percepción de una excesiva liberalidad, por corrupción, en el otorgamiento de beneficios de ley a los reos;
- Hay riesgo permanente de violencia carcelaria;
- Se sabe de una ausencia absoluta de trabajo y apoyos postpenitenciarios y de una alta reincidencia;
- No se cuenta con mecanismos eficaces para la organización y participación de la comunidad en la prevención y combate del delito.

**3. Con relación al Marco Profesional del personal de justicia y seguridad pública, la población percibe;**

- Cuadros de personal incompetente y corrupto;
- Mecanismos de evaluación del personal ineficientes;
- Ausencia de sistemas de reclutamiento y selección del personal, confiables y rigurosos;
- Carencia de modernos y adecuados planes y sistemas de estudio y capacitación;
- Pobre o nula actividad para la especialización, actualización y reevaluación del personal;

- No hay un servicio civil de carrera en las instituciones de justicia y seguridad pública;
- No se cuenta con una política salarial adecuada al tipo de trabajo y sus riesgos y hay una gran rotación del personal;
- No existe un régimen especial de responsabilidades para estos servidores públicos, ni se ha estructurado un régimen de ética policial ni de estímulos y recompensas.

**4. En cuanto al Marco de Recursos Materiales, la población asegura que hay;**

- Insuficiencia e infuncionalidad de instalaciones;
- Mala distribución estratégica de servicios y equipamiento;
- Ausencia de tecnología moderna de prevención y combate al crimen;
- Equipamiento policial obsoleto y en mal estado;

**5. Con relación al Marco Comunitario, la sociedad percibe:**

- Carencia de política y acciones adecuadas para la comunicación pertinente entre la autoridad y la sociedad;
- Ausencia de promoción de la cultura ciudadana en estas materias;
- Falta de foros, talleres, cursos y otros espacios, para la interacción de la comunidad con las autoridades;
- Escasa organización y corresponsabilidad social.

**6. En atención a los Marcos Operativos, se percibe:**

- Ausencia de operativos eficaces, predeterminados y aceptados socialmente;
- Carencia de acciones preventivas;

- Pobre captura en flagrancia;
- Vigilancia y patrullajes ineficaces y atemorizantes.
- Ausencia de operativos de reacción inmediata y máxima alerta;
- Falta de coordinación interinstitucional;
- Falta de sistemas de información, inteligencia y mapeo de la dinámica delincencial.

Esta percepción ciudadana de la situación capitalina en materia de justicia y seguridad pública, está apegada a los diagnósticos y estudios técnicos realizados en estas áreas, circunstancia que evidencia el panorama del Distrito Federal, mismo que es necesario modificar y adecuar desde el nuevo gobierno, a partir de un bien estructurado y concebido Programa Integral en la materia, que le dé certidumbre, recursos, rumbo y ritmo a las respuestas públicas que se implanten.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO IV

1. P.G.R., INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA (1ª ed). MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO: INSTRUMENTO DE MODERNIZACION EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

2. CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL. ED. PORRUA. MEXICO, 1998.

3. INSTITUTO INTERREGIONAL DE NACIONES UNIDAS PARA INVESTIGACIONES SOBRE EL DELITO Y LA JUSTICIA , CRIMINOLOGÍA EN AMERICA LATINA. ESPAÑA, 1990.

4. P.G.R., INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA (1ª ed). MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO: INSTRUMENTO DE MODERNIZACION EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

5. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, " Diez Propuestas para un Nuevo Sistema de Seguridad y Justicia" editado por la Secretaria de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Mexico, 1996. p112.

6. Emilio Margain Manautou, "El Recurso Penal en Mexico", Editorial Porrúa, Mexico, D.F., 2ª edición, 1999. p36.

7. CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V. La Procuración de Justicia Federal (1ª edición) Ed. Porrúa Mexico 1995.

8. INSTITUTO INTERREGIONAL DE NACIONES UNIDAS PARA INVESTIGACIONES SOBRE EL DELITO Y LA JUSTICIA. Criminología en America Latina. España 1990.

9. CARPIZO JORGE Y JORGE MADRAZO. Derecho Constitucional UNAM, 1991 PP 112

10. DELGADO, JUAN MANUEL. La Crisis de la Justicia , una forma de victimizacion de la clase marginada. Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias penales. Ed. Porrúa. Mexico, 1990, 56, 125-127.

11. FIX FIERRO HECTOR. La eficiencia de la Justicia UNAM MEXICO 1997. p 54.

12. GARCIA GUIZAR, ABEL. El caos jurisdiccional novohispano. Vínculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM., 1991. 32-54.

13. GONZALEZ DE LA VEGA RENE. Justicia para el Pueblo. Ed, INACIPE México 1989, pag 35.

14. GONZALEZ DE LA VEGA FRANCISCO. Código Penal Comentado Ed. Porrúa México 1994. pag 112.

15. GONZALEZ DE LA VEGA RENE. Política Criminológica Mexicana. Ed. Porrúa México, 1993.

## CAPITULO V.

### PROPUESTAS Y UNA PROGRAMA INTEGRAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Como planteamiento central se propone fundamentar la acción gubernamental en estas materias, a partir del ejercicio permanente y firme de seis Ejes Fundamentales:

- ✓ Experiencia de Gobierno;
- ✓ Firmeza de las decisiones y acciones;
- ✓ Honradez en la operación de recursos públicos;
- ✓ Eficacia de programas y tareas de gobierno;
- ✓ Sentido de la prioridad al establecer metas y presupuestos públicos y
- ✓ Afán de Servicio a la comunidad.

Con fundamento en dichos Principios Rectores del quehacer publico, desde el Gobierno capitalino, en materia de Justicia y Seguridad Publica, se deberá actuar, buscando la consecución de los siguientes 4 Objetivos Generales:

1. Disminución drástica de los índices de delincuencia;
2. Abatimiento real de la impunidad;
3. Mejor atención al publico, y
4. Restablecimiento de instituciones confiables y eficaces.

Para el logro de dichos Objetivos Programáticos, se deben asumir, en materia de Justicia y Seguridad Publica para el Distrito Federal, los siguientes Compromisos Políticos, que constituyen las Metas especificas a alcanzar:

- Política confiable y depurada;
- Mejor vigilancia y patrullaje;

- Aplicación irrestricta de la justicia cívica;
- Combate decidido y firme al crimen organizado y violento;
- Procuración de Justicia eficaz, especializada y moderna;
- Impartición de Justicia accesible, gratuita y rápida;
- Ejecución de sanciones seria y profesional;
- Cancelación de indulgencias innecesarias con los delincuentes organizados y más violentos;
- Atención y cuidado a las víctimas del delito;
- Mejor comunicación de la autoridad con la sociedad y con los medios de comunicación.

El ejercicio constante, firme y decidido de los Ejes de la Oferta Política y la búsqueda sin tregua de los compromisos que se asumen, requieren de instrumentos, mecanismos y conceptos que les asignen los "cómo" lograr su cabal realización durante la gestión gubernamental. Para ello, a partir de la demanda y planteamientos que la ciudadanía del Distrito Federal ha presentado, se estructurara un Programa de Gobierno sectorial, que derivara del Plan de Desarrollo correspondiente y que vinculara las acciones públicas durante la administración sexenal correspondiente, mismo que habrá de contener:

- Un diagnóstico de la situación real de la inseguridad y vive la capital del país, en el que haga un recuento y valoración de los recursos de diversa naturaleza con que cuenta la Ciudad, para hacer frente a la prevención y lucha contra el delito.
- Una apreciación criminológica y criminogénica de la Ciudad, para conocer con precisión las causas eficientes de la actividad antisocial, sus orígenes, etiología, localización, manifestaciones y efectos, pues solo así, se podrán coordinar los esfuerzos integrales de prevención del delito y su erradicación.

- La estructuración de un modelo programático del gobierno capitalino, que permita darle el orden, sistema, orientación y tiempos a las acciones de largo aliento y a las de implantación inmediata.
- La identificación de las estrategias, instrumentos y procedimientos que habrán de ponerse en juego, para estructurar respuestas metódicas, probadas y eficaces, que eviten la improvisación, la incertidumbre y la inseguridad jurídica.
- El diseño de las líneas de acción precisas y ordenadas, por cada estrategia, en el ámbito todo del Programa, que abarque procuración e impartición de justicia, incluyendo las penitenciarias, definiendo el concepto y justificación de cada línea de acción en particular, sus términos de referencia y los métodos y procedimientos para su implantación.
- La calendarización de acciones a lo largo de la administración y el diseño e implantación de un instrumento de control de gestión, que permita seguir con puntualidad los avances y rezagos y evaluar su aplicación en el campo.
- La presupuestación por ejercicio operativo anual, a fin de garantizar la viabilidad financiera del programa.

Considerando la debida y oportuna incorporación de las necesidades populares manifestadas en estas materias y que han sido recogidas, al traducirse en documentos de gobierno como demandas articuladas, su formulación deberá basarse en instrumentos de acción política, que enfoquen la problemática a atender, apartir de la siguiente concepción:

**Concepción política en materia de Justicia y Seguridad Publica:**

- **Prioridad para Justicia y Seguridad Publica en Programas y Presupuestos:**
- **Actualización y adecuación del marco legal, para combatir con eficacia a la delincuencia;**
- **Modernización y mejoramiento de las instituciones de Justicia y Seguridad Publica;**
- **Incorporación de tecnología moderna para el combate al delito;**

- Profesionalización y elevación de los niveles técnicos y éticos de los servidores públicos;
- Mejoramiento y dignificación de las instalaciones y equipamiento de Justicia y Seguridad Pública, para un mejor servicio;
- Incorporación de mecanismos eficaces para la debida organización y participación de la comunidad en la prevención del delito;
- Fortalecimiento de los medios institucionales de atención integral a la víctima del delito;
- Generación de operativos preventivos y de combate al delito, eficaces y aceptados por la comunidad.

Con estas premisas estratégicas, se articulara el Programa en materia de Justicia y Seguridad Pública, aplicándolas a todas las fases del "paquete integral", a fin de comprender todos sus aspectos:

1. Seguridad Pública;
2. Procuración de Justicia;
3. Impartición de Justicia;
4. Ejecución de Sanciones;
5. Apoyo Postpenitenciario;
6. Política Penal;
7. Coordinación Interinstitucional;
8. Concertación Social, y
9. Servicios Privados de Seguridad.

A partir de esta estructura programática, se definen a continuación, las distintas metas y líneas de acción que integran la concepción política en materia de Justicia y Seguridad Pública, recogiendo las propuestas y soluciones apuntadas por los expertos y los ciudadanos:

## **5.1 PROPUESTAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA**

- Depurar a los elementos de la policía preventiva del Estado Mexicano, a partir de establecer rigurosas evaluaciones en sus niveles éticos, técnicos y de confianza, al ingresar a la corporación y para permanecer en ella;
- Crear una Academia de Policía, en la que se seleccione a los aspirantes conforme a perfiles de aptitud definidos, se capacite a los cadetes en cursos de ingreso intensivos, de mas de 2000 horas de duración, con practicas de campo y materias teóricas, que refuercen su calidad policial, ética de servicio y capacidad de respuesta;
- Evaluar permanentemente al personal en activo, mediante exámenes psicológicos, de confianza y compromiso institucional y de conocimientos, recordando en cada caso las medidas a adoptar, desde el retiro de la corporación, hasta la aplicación de estímulos o sanciones, según corresponda;
- Impulsar la modificación constitucional correspondiente y la reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de otras normas conducentes, que responsabilicen al Ejecutivo local de las funciones de seguridad publica en la Ciudad, sin la intervención del Ejecutivo Federal, salvo en casos específicos y de emergencia;
- Dar atribuciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de Seguridad Publica local, considerando su mejor y más cercano conocimiento de la realidad capitalina en estas materias;

- Establecer los instrumentos y medios adecuados en los mandos de la policía preventiva, para diseñar y operar un sistema de información e inteligencia de orden técnico, que permita una mas eficaz prevención del delito y una mejor comunicación con los grupos organizados de la sociedad, sobre dinámica delincencial, perfiles del delincuente, causas de victimización, horarios y zonas de riesgo, modus operandi, entre otros datos fundamentales;
- Recrear y fortalecer la figura del policía de barrio o colonia, a fin de lograr una cabal identificación de la comunidad con "su policía";
- Modernizar los patrullajes y operativos policiales de orden preventivo, coordinándolos con las necesidades y demandas de la sociedad organizada y los vecinos, ejecutándolos siempre, a través de medios y mecanismos aprobados por la comunidad;
- Desarrollar operativos preventivos, que incrementen sustancialmente, la captura en flagrancia de los delincuentes, lo que ahorra gastos de procesamiento penal y facilita su encarcelamiento;
- Modernizar y lograr una aplicación efectiva y cotidiana de la justicia cívica, a fin de sancionar y corregir las faltas administrativas, con oportunidad, inhibiendo conductas antisociales más graves;
- Establecer un sistema automatizado de ubicación de patrullas y agentes de la policía, a fin de garantizar su presencia en los lugares y momentos en que son requeridos por la comunidad;

- Instalar un sistema abierto y accesible de quejas y denuncias, así como de control social, respecto, de la actuación policial en la vía pública, que permita una respuesta rápida y eficaz a los ciudadanos;
- Canalizar recursos crecientes durante la administración, para el pago de salarios a policías, incorporación de tecnología moderna y distribución estratégica de módulos de policía cercanos a cada barrio, colonia y cuadra;
- Iniciar un movimiento ciudadano, apoyando con cursos, información y procedimientos, que coadyuve en tres aspectos fundamentales, preservación de los Derechos Humanos; ampliación de la cultura de la legalidad y combate frontal a la corrupción;
- Promover acciones integrales, intersectoriales e interinstitucionales en el Estado Mexicano, orientadas a garantizar la efectiva protección del Estado a su población infanto-juvenil, mayoritaria actualmente, como medida efectiva de prevención minoril;
- Crear un marco legal en materia preventiva que norme, con mayor sistematización, las atribuciones, funciones y responsabilidades de las diversas instancias públicas y de la sociedad en materia de prevención del delito, así como la cooperación e intercambio técnico-científico con organismos públicos y privados extranjeros e internacionales.

## 5.2 PROPUESTAS EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- Integrar una Procuraduría General de la República, estrictamente investigadora e integradora de averiguaciones previas, que no determine sus actuaciones, a fin de controlar su procedimiento y evitar abusos, prepotencias y extralimitaciones legales en perjuicio de los inculpados;
- Crear un órgano constitucional autónomo, que no dependa jerárquicamente de ninguno de los tres Poderes, que funcione como Fiscal general o Abogado General de la Ciudad y que tendría a su cargo determinar lo procedente en las averiguaciones previas integradas por la procedente en las averiguaciones previas integradas por la Procuraduría, conservando el monopolio en el ejercicio de la acción penal y la representación de la sociedad ante los tribunales de justicia;
- Crear el Instituto de Ciencias Forenses y Estudios Criminológicos, que opere de manera autónoma y sin injerencia alguna, los servicios periciales y el servicio médico forense, a fin de lograr imparcialidad, objetividad y transparencia en todos los dictámenes periciales, así como en la integración y presentación de la estadística criminal y su interpretación criminológica;
- Fundar la actuación del Ministerio Público, en su carácter investigador y como parte en los procesos penales, de la Policía investigadora y judicial (cumplimenta mandamientos judiciales) y de los peritos, criterios de alta especialización y capacitación técnica y ética;
- Impulsar de manera decidida la eficacia en las investigaciones del Ministerio Público, como instrumento mejor para abatir la impunidad y fortalecer el Estado de Derecho;

- Diseñar y operar un Sistema de Información e inteligencia para la investigación de delitos, como auxiliar inmediato del Ministerio Público, que permita acceder a archivos de delincuentes, huellas vestigios criminalísticos, modus operandi, correlaciones delictivas y otros datos fundamentales, contando con la tecnología mas moderna y los programas mas adecuados;
- Establecer un archivo actualizado de policías y expolicías, que contenga todos sus datos de identificación, personalidad y ubicación, a fin de fundar debidamente el servicio de carrera, la aplicación de estímulos y de financiamiento de responsabilidades y encauzamiento penal, en su caso;
- Implantar mecanismos ágiles, eficaces y de buen trato en las barandillas del Ministerio Público, buscándose rapidez en la atención, cortesía y honestidad, debiendo el trabajo según urgencias, gravedad de los delitos, horarios y zonas de la ciudad;
- Integrar a la policía investigadora o judicial, al mando directo e inmediato del Ministerio Público, quien debe ser el líder de las investigaciones, a partir de células o unidades acotadas, desapareciendo los mandos policiales, y desconcentrando las funciones de acuerdo a necesidades reales;
- Recrear y fortalecer el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría, fincando su actuación en la selección rigurosa de aspirantes, a través de personalidad, confianza y niveles técnicos que apliquen universidades y centros de educación superior;
- Recrear la figura del Ministerio Público Especializado, dotado con los mejores recursos, para que conozca de delincuencia organizada y violenta,

delitos de "cuello blanco" y de servidores públicos, con atingencia, eficacia y rigor legal;

- El Ministerio Público debe contar con la posibilidad de impugnar las sentencias definitivas que causen agravio al interés social que representa.

### **5.3 PROPUESTAS EN MATERIA DE IMPARTICION DE JUSTICIA**

- Establecer un programa de mejoramiento y rescate de nuestro Poder Judicial, apuntalando su autonomía y respetabilidad, anulando intentos de sumisión por autoridad administrativa alguna;
- Crear instituciones sólidas, dignas y eficientes de defensoría pública para los inculpados, así como de orientación legal y social para víctimas del delito, menores y personas en estado de abandono o vulnerabilidad; ambas funciones deben ser atendidas por profesionales calificados;
- Fortalecer y brindarle fluidez y expedites a la justicia de paz, ampliando su competencia y cobertura en el ámbito territorial;
- Impulsar los medios conciliatorios de conflictos, así como el arbitraje y otras formas de solución extrajudicial de asuntos, a fin de descargar al aparato de justicia y permitir respuestas aceptadas y acordes a los intereses de pugna;
- Fortalecer la justicia cívica, modernizando los reglamentos que la norman, aplicándolos sin distinción ni dilación y capacitando al personal, para incorporar una verdadera cultura y del cumplimiento del Derecho;
- Mejorar los instrumentos legales e institucionales de defensa del particular frente al Estado, a través de un fortalecido Tribunal de lo Contencioso

Administrativo, que resuelva con total independencia de la administración pública;

- Brindar mayor accesibilidad a la justicia civil y familiar, mediante leyes más sencillas y comprensibles, instituciones de defensoría y representación gratuitas y eficaces y criterios de protección y defensa de la mujer y los hijos, del patrimonio familiar y de la vivienda;
- Lograr eficacia y honestidad plenas en la justicia laboral y agraria, ampliando la capacidad de trabajo en Juntas y tribunales, aligerando los procedimientos y propugnando por defender los derechos sociales de trabajadores y campesinos;
- Especializar e incorporar tecnología, moderna en la Justicia de primera y segunda instancias, buscando cumplir los principios procesales básicos, de inmediatez, espontaneidad, expedites e imparcialidad;
- Promover la oralidad y un contacto inmediato del juzgador con los justiciables en todos los juicios y procedimientos judiciales, así mismo, la reorganización del proceso penal debe fundarse en los principios de concertación, verdad material, lealtad y probidad;
- Fortalecer el equilibrio procesal entre los intereses legítimos de la sociedad, el ofendido y el inculpaado;
- Las medidas cautelares que afectan la libertad del individuo deben ser la excepción, no la regla, y ajustarse a criterios rigurosos consecuentes con las exigencias de seguridad jurídica;

- Ampliar las posibilidades legales del juicio sumario, dotado de las garantías indispensables para su plena confiabilidad, haciéndolo forzoso cuando se reúnan las condiciones que lo sustentan;
- Impulsar decididamente el cumplimiento de los plazos para concluir juicios, reduciendo al mínimo el número de "presos sin condena";
- Ampliar la coadyuvancia del ofendido en el procedimiento principal y brindarle la calidad de actor civil en el procedimiento incidental sobre la reparación de daños y perjuicios;
- En materia de menores, fortalecer los ámbitos preventivo y de justicia alternativa a través de programas y acciones más activas en la familia, la escuela, el medio laboral, los barrios y los medios de comunicación masiva, así como a través de una justicia cívica para menores de edad;
- Generar un marco normativo que garantice una prevención víctima integral, reforzando las redes formales e informales preventivas y asistenciales en materia víctima, evaluando acciones en estas materias y posibilitando financiamientos a programas de apoyo a víctimas, mediante seguros y aplicación de recursos públicos y privados.

#### **5.4 PROPUESTAS EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SANCIONES Y SISTEMA PENITENCIARIO.**

- Crear en el Estado Mexicano, la figura del Juez Ejecutivo Penal, a fin de incorporar medios de fortalecimiento de la legalidad, el control y la supervisión jurisdiccionales en la ejecución de penas;
- Reestructurar a las necesidades actuales las figuras de la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y prelibertad, ampliando posibilidades de aplicación, siempre en equilibrio con los riesgos sociales aceptados y con las posibilidades auténticas de reinserción social de los reos;
- Establecer la obligatoriedad de la profesionalización del personal en sus diversos aspectos funcionales y crear el servicio de carrera;
- Ampliar los espacios penitenciarios, consecuentemente a la población de su libertad e impulsar la generación de instituciones semiabiertas y abiertas, para los internos que califiquen para estas alternativas y otras similares, que tan solo limiten la libertad provisional;
- Incorporar a las instituciones de prisión preventiva y penitenciarias, un verdadero trabajo técnico interdisciplinario, conducido por especialistas y que tenga por objetivo primordial la readaptación social y la preparación para la vida en libertad.

#### **5.5 PROPUESTAS EN MATERIA DE APOYO POSPENITENCIARIO**

- Diseñar e implantar un Programa y Sistema Integral de apoyos a reos liberados o preliberados, a fin de reinsertarlos a la vida social productiva;

- Incorporar una nueva cultura ciudadana que lejos de rechazar la incorporación social de los liberados y preliberados, coadyuve a su plena reintegración a la vida comunitaria;
- Evitar el uso estigmatizante de los antecedentes penales para efectos sociales, laborales, o educativos, inhibiendo su solicitud en el gobierno y las instancias privadas y sociales;
- Promover unidades técnicas especializadas en el estudio y análisis de propuesta de solución al fenómeno de la reincidencia, a fin de prevenirlo y combatirlo desde todos sus ángulos y no solo el del delincuente;
- Promover programas de incorporación al trabajo de liberados y preliberados entre los sectores productivos de la ciudad, coordinando desde la prisión la capacitación para el trabajo y la educación, estableciendo bolsas de trabajo e instrumentos fiscales de apoyo a empleadores;
- Promover Programas de migración y asentamiento en lugares distintos para los liberados y preliberados, buscándose cancelar razones criminogenicas en cada caso y permitir el inicio de una nueva vida.

## **PROPUESTAS EN MATERIA DE POLÍTICA PENAL**

- Es preciso expedir nuevos Códigos penales y de procedimientos penales, no solo con una vigencia sólida e indiscutible, sino insertos en las más modernas tendencias en estas materias, acordes con nuestra gran ciudad y con sus realidades y necesidades específicas;
- Procurar que las diversas garantías reconocidas en la Constitución, así como en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país,

encuentren cabida y clara expresión en los nuevos ordenamientos jurídico-penales, desechando aquellos criterios que se les contrapongan, logrando Códigos más acordes a las modernas tendencias político-criminales, posibilitando un sistema de justicia más funcional;

- Recoger en nuestros nuevos ordenamientos, los principios rectores de la legislación penal moderna, como los de legalidad, legitimidad, intervención mínima, bien jurídico, acto, culpabilidad, racionalidad de las penas, entre otros;
- Desestimar rotundamente la posibilidad de la pena de muerte, como solución impracticable, irracional, infuncional e inútil, así como de penas excesivas o de endurecimientos innecesarios en las mismas y fincar el éxito de la justicia penal en el combate a la impunidad.
- Incrementar el uso de alternativas a la pena, en tratándose de condenas de corta duración, buscando el apoyo de la sociedad;
- Despenalizar y discriminalizar conductas que por su escasa gravedad o poca monta, puedan confiarse a regulaciones e instituciones estrictamente administrativas;
- Incorporar al catalogo de delitos, figuras típicas que contemplen conductas ilícitas de nuevo cuño ante el desarrollo tecnológico y científico del país o que resulten intolerables a la comunidad;
- Evitar el llamado "terror legal", así como las medidas extremas o de excepción en nuestro régimen legal e institucional, reconociendo al mismo tiempo la existencia de una delincuencia organizada del fuero común, que requiere tratamientos específicos, más eficaces y severos, ante la demanda ciudadana;

- Encontrar formulas eficaces para prevenir y reprimir la llamada "delincuencia juvenil", buscando las respuestas en el trabajo social, cultural y económico, mas que en la señalización, tratando siempre, de manera casuística, equilibrar los intereses sociales con los derechos de los jóvenes y menores infractores;

## **5.6 PROPUESTAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.**

- Establecer mecanismos eficaces y ágiles de coordinación entre las diversas instituciones publicas de México, que mantienen responsabilidades en materia de Justicia y Seguridad Publica, cuidando garantizar la participación de aquellas unidades administrativas responsables del desarrollo social, tales como las encargadas de promover el empleo, la vivienda, la salud, la educación, la atención a la mujer y la familia, entre otras;
- Promover la actuación sistematizada y coordinada entre las diversas instituciones de justicia y seguridad publica, a través de gabinetes o grupos de interacción que integren las funciones de policia, de procuración de justicia, de impartición de justicia y de ejecución de sanciones, brindándole integralidad del Programa de Gobierno y a su operación cotidiana;
- Establecer mecanismos de coordinación eficaces con las autoridades federales y locales convenientes, para una mejor prevención del delito y su persecución;
- Ampliar la acción de las instituciones capitalinas a la coordinación e intercambio de experiencias, información y profesionalización con instituciones extranjeras e internacionales, conforme a los acuerdos de cooperación signados por México;

- Establecer nuevos y más fortalecidos medios de coordinación metropolitana con las entidades federativas vecinas, que impliquen una acción conjunta, fluida y eficaz contra la delincuencia;

## **5.7 PROPUESTAS EN MATERIA DE CONCERTACIÓN SOCIAL**

- Concertar con los representantes de la sociedad organizada y los vecinos de las distintas regiones, barrios y colonias de la Capital, medios concretos y viables para integrar a la sociedad a una tarea integral de prevención del delito, respeto a los Derechos Humanos, ampliación de la cultura de la legalidad y combate frontal a la corrupción;
- Renovar y actualizar nuestra legislación en materia de participación ciudadana, brindándole a la sociedad medios más eficaces para su organización, participación, opinión, presentación de denuncias y quejas, contraloría social de policías, ministerio público y jueces cívicos y en general, para incorporar a la comunidad a estas tareas tan demandadas;
- Organizar foros, talleres, cursos y eventos de diversa naturaleza sobre el tema de la seguridad y la justicia, a fin de ampliar la cultura ciudadana en estos temas y facilitar el ejercicio de sus derechos y sus obligaciones;
- Fortalecer los medios de concertación con el sector social y privado de la Ciudad, como Cámaras de comercio e industria, sindicatos, clubes de servicio, asociaciones vecinales y gremiales, universidades y academias, entre otros, a fin de proteger y mejorar a la familia, el trabajador, los jóvenes y estudiantes, el comercio y la industria, las escuelas y el transporte público, entre otros medios vulnerables a la delincuencia;

- Establecer bases de organización vecinal, que integren un gran cuerpo de participación social en contra de la inseguridad, con el apoyo del sector publica, pero con la necesaria autonomía y responsabilidad social, para garantizar una presencia sólida, critica y capaz de traducir las necesidades sociales en demandas concretas a la autoridad;
- Organizar Consejos ciudadanos en cada delegación política, con capacidad de veto y recomendación basada en la fuerza social, en torno a la acción policial que les corresponda;
- Coordinar con Asociaciones y Barras de Abogados, la colegiación obligatoria de los profesionales del Derecho dedicados a la defensa, representación y patrocinio de particulares ante la autoridad, a fin de garantizar el autocontrol de la ética profesional y la elevación de los niveles técnicos y de la calidad profesional del foro de abogados;
- Coordinar con Escuelas y facultades de derecho, la modernización de planes y programas de estudio, reforzando sustancialmente la practica forense, la ética profesional del abogado y la deontología jurídica, que permitan, con el estudio de la ciencia jurídica profesionales mejor preparados técnicamente y dotados de una sólida formación en los ideales de su profesión, tales como la justicia, la libertad, la democracia y la honestidad;

## **5.8 PROPUESTAS EN MATERIA DE SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD**

- Reconocer la existencia de empresas privadas que brindan servicios de seguridad a particulares mediante contratos de derecho común, a fin de

establecer la legislación y organización pública necesaria para su registro, control, supervisión, y en su caso, sanción;

- Encomendar a una unidad especializada del gobierno las funciones de registro, control, supervisión, visitas domiciliarias, aplicación de correctivos y sanciones administrativas a las empresas que brindan servicios de seguridad privada;
- Acotar las funciones de estos servicios privados de seguridad a su función en espacios de particulares y al uso de instrumentos defensivos, coordinando con la autoridad competente, el uso restringido de armas de fuego;
- Los servicios de escolta a personas y valores en la vía pública, se deberán regular de manera precisa, evitando abusos a la población, creación de "guardias blancas", cortos de poder y prepotencia, debiendo en todo caso, identificarse como servicios privados siempre que la autoridad lo requiera y sometiéndose a las normas de civilidad y respeto del derecho de terceros;
- Estos servicios privados, por ley, deberán integrarse al sistema de seguridad pública de la ciudad, quedando bajo los ordenes de la autoridad policial, siempre que se le requiera para ello.
- Establecer rigurosos mecanismos de selección de este personal privado y de capacitación permanente, bajo las reglas y supervisión de la autoridad.

## **5.9 INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA**

A partir de lo planteado como compromisos políticos en materia de Justicia y Seguridad Pública, así como de los Ejes ya descritos para estructurar la Política Criminal del País, se formulara el Plan de Gobierno correspondiente,

mismo que comprenderá los programas sectoriales de justicia y seguridad pública.

Este documento programático, derivado de lo dispuesto por el artículo 26 y siguientes de la Constitución General de la República, así como del Estatuto de Gobierno y de las leyes reglamentarias correspondientes, habrá de impulsar de manera sistemática, ordenada y coordinada, la realización de todas y cada una de las metas y líneas de acción planteadas como oferta política en este País.

Al efecto, comprenderá, para cada acción a realizar, las siguientes estrategias básicas:

1. Actualización legal a fin de adecuar el marco normativo a las propuestas y realizaciones derivadas del Programa;
2. Reestructuración institucional y orgánica que derive de estos planteamientos;
3. Incorporación de la tecnología más moderna a fin a los propósitos que se buscan;
4. Adecuación y priorización presupuestal, a fin de brindarle viabilidad y suficiencia financiera, durante la administración sexenal, a cada una de las acciones;
5. Profesionalización puntual de todo el personal adscrito a estos programas y funciones gubernamentales, fundando esto en la selección y capacitación permanentes, la instalación del servicio de carrera por ley y la actualización y significación de las políticas salariales y de prestaciones económicas;
6. Significación, adecuación y reestructuración de instalaciones y equipamiento necesarios para el buen desempeño del personal y lograr accesibilidad de la ciudadanía a los servicios;
7. Organización y participación de la comunidad y de los medios informativos, para la lucha contra el delito y la permanente información a la opinión pública,

y

8. Prevención de un Programa de Acción Inmediata para los primeros meses de actividad, que permita la instrumentación de un programa sexenal, con maduración de largo alcance y el logro de resultados apetecidos socialmente, de manera rápida y eficaz.

Para concluir resulta necesario insistir en que a través de la modernización de nuestro marco legal e institucional; de la mejoría del personal, la tecnología, las instalaciones y equipamiento; de fortalecer la participación comunitaria y de incorporar a estas tareas a la máxima prioridad de gobierno, en lo presupuestal y programático, será factible, no solo cancelar abusos y violaciones a los Derechos Humanos y evitar la cultura de la violación continua y permitida del Estado de Derecho, así como las prácticas de corrupción, sino que podremos llegar a los grandes objetivos que se plantean:

- Disminuir drásticamente los altos índices delincuenciales que registra la Ciudad;
- Abatir sensiblemente la impunidad que tanto afecta al Estado de Derecho y la cultura de la legalidad, y
- Recobrar paulatinamente la confianza y credibilidad ciudadanas en sus instituciones de justicia y seguridad pública.

## CAPITULO VI

### NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

**6.1 Antecedentes.-**“ La Capital de la República ha mantenido una organización institucional, para atender las cuestiones relativas a la seguridad pública y a la procuración de justicia, prácticamente igual, a lo largo del siglo xx posrevolucionario, modificándola solo en matices de grado o nivel”, pero sin incorporarle adecuaciones que le permitan una acción más acorde con las necesidades siempre cambiantes en estos temas.

La delincuencia se ha sofisticado, organizado y tornado más violenta a la par que ha crecido en volumen y presencia, fundamentalmente, en el último cuarto de siglo, con la aparición más evidente del crimen organizado y con mayor crudeza, durante el último lustro.

La Ciudad de México cuenta con una Procuraduría General, que hasta 1997, formó parte del Gabinete Legal del Ejecutivo Federal y a partir de esa fecha, al adoptarse la nueva estructura jurídico- política del Estado Federal, pasó a integrar el gabinete del jefe de gobierno.

Se cuenta actualmente, con una Secretaría de Seguridad Pública, con rango de Secretaría de Despacho del propio gabinete legal local, lo que le otorga el rango de dependencia de naturaleza política y no estrictamente técnica.

Los titulares de ambas dependencias locales, deben, sin embargo, sé aceptado, en su nombramiento por el Presidente de la República, par el caso del Procurador y ser designado directamente por aquel, en el caso del

Secretario, considerando que el Ejecutivo Federal mantiene el mando de la fuerza pública en el lugar que sirve de asiento a los Podéres federales.

La Procuraduría, ha mantenido su carácter de representante de la sociedad, en dos vertientes distintas de actuación; en tanto autoridad investigadora y como parte de los procesos penales. A partir de estas atribuciones del Ministerio Público, es que la organización interna de la dependencia ha descansado.

A lo largo de su historia, sus organigramas que reflejan la estructura administrativa, nos han mostrado dos áreas bien diferenciadas: la de averiguaciones previas y la de control de procesos.

Durante muchos años, la Procuraduría funcionó con dos subprocuradurías, que atendieron básicamente, especializándolas, ambas funciones básicas.

Sólo recientemente, ante el cúmulo de trabajo y la necesidad de especialización, se generó la creación de más subprocuradurías, pero siempre estructuradas bajo la lógica de la averiguación previa y la participación procesal como base.

En el seno de esta organización, ante la falta de capacitación, de distribución de competencias clara y de prácticas deshonestas, se presentó constantemente un problema fundamental: el ejercicio o no de la acción penal y su ubicación en cuanto a área competente, control y medios para su ejercicio.

Es sabio que la función del Ministerio Público como autoridad administrativa investigadora de delitos cometidos, concluye en lo que podría estimarse el clímax de su actuación procedimental, en una determinación jurídica, con valor de resolución con efectos legales muy claros y definidos.

Dicha determinación, puede presentar dos variables o posibilidades jurídicas: el ejercicio de la acción penal, o coloquialmente, la consignación de hechos ante un juez, por haberse integrado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal de un autor de dicha comisión delictuosa, o bien, la determinación del no ejercicio de la acción penal, por no integrarse el cuerpo del delito correspondiente, previamente denunciado. Por supuesto que otra determinación posible del ministerio público será la de incompetencia por materia o territorio, pero dicha alternativa, no incide en nuestras argumentaciones actuales.

" El ejercicio de la acción penal, implica el acto jurídico de mayor responsabilidad por parte del Ministerio Público, la que debe basarse en los principios de técnica-jurídica, autonomía de decisión y buena fe. Ingredientes fundamentales de esta atribución son el consistente en su autonomía y el del monopolio que implica estar radicada, dicha acción adjetiva, tan sólo en el Ministerio público y en ninguna otra autoridad o particular."2

Lo anterior significa que este órgano constitucional y su titular –el Procurador-, no están sujetos a la jerarquía del Poder Ejecutivo, de quien dependen administrativamente; el Ministerio Público no actúa de *motu proprio*, sin recibir indicación o consigna de nadie y sólo basado en la técnica jurídica y la buena fe que lo distinguen. Actúa, además, como titular absoluto y único de esta atribución, por lo que mantiene el llamado monopolio en el ejercicio de dicha acción procesal. Todo en razón de que no es un abogado del Gobierno, sino el representante de la sociedad.

Por cuanto hace al no ejercicio de la acción penal o determinación de archivo definitivo, el Ministerio Público ha venido actuando de la misma manera, autárquicamente, por razones similares.

"En fechas recientes -1994-, se incorporó un nuevo párrafo al artículo 21 constitucional, que dispone la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público en este sentido, a fin de buscarse medios legales que permitan a víctimas y ofendidos del delito, inconformarse por dichas resoluciones administrativas, que puedan afectarlos en sus intereses."3

Al no haberse legislado reglamentariamente en el nuevo sentido del dispositivo constitucional," los jueces del Distrito, en algunos casos, han admitido demandas de Amparo, que impugnan jurisdiccionalmente, por vía extraordinaria, determinaciones de archivo definitivo de una averiguación previa. A pesar de que resulta muy forzoso identificar la garantía constitucional vulnerada y de que la protección de la justicia federal contra actos del Ministerio Público, tiene el efecto de vulnerar el propio artículo 21 de la Constitución, al agraviar ese monopolio a que ya se aludió, se han resuelto amparos con base en esa posibilidad impugnativa."4

En otro extremo, en torno a este acto monopólico, autónomo y técnico de la acción procesal penal, la Procuraduría General ha deambulado por diversas soluciones internas que buscan, en veces de control y en otras, mera eficacia, lo que ha redundado en rezagos y entorpecimientos o en abusos.

Durante la historia de la Procuraduría y dependiendo más del temperamento de sus titulares que de razones técnicas, la facultad para decidir el ejercicio de la acción penal, se ha ubicado , en veces en las áreas responsables de la averiguación previa, estimando que es el último acto del Ministerio Público autoridad y en ocasiones, en las áreas de control de procesos, buscándose dos efectos, igualmente importantes: por un lado, involucrar al área

responsable de atender los procesos como parte acusadora, en los asuntos desde que se encuentran en la Procuraduría y por otro, lo más importante, establecer un medio de control interno, que permita en un área diferente a la que inició e integró la investigación, la decisión fundamental, para evitar abusos, extralimitaciones o simplemente, el turno al juez de la causa, de averiguaciones incompletas o mal integradas.

Este *desideratum*, forma parte de la vida cotidiana de la Procuraduría y encierra, en sí mismo, el factor de confianza o no, por parte de la población.

Otro ingrediente fundamental, en la búsqueda de confianza y credibilidad, se ubica en los auxiliares inmediatos del Ministerio público. La policía Judicial no ha logrado convertirse en una unidad científica de investigación ni se ha sometido a la autoridad y manso, directo e inmediato del Ministerio público; deben, por lo tanto, buscarse ambos efectos, si se desea encontrar confianza y credibilidad de la ciudadanía.

Los servicios periciales, si bien son subordinados funcionales del Ministerio Público, también son en el ámbito orgánico y administrativo, lo que redundaría en intromisiones inadmisibles de éste, en la formulación y expedición de dictámenes, generándose, así mismo, situaciones de desconfianza e incredulidad, donde sólo la ciencia y la técnica debieran imperar.

En materia de auxiliares del Ministerio Público, nuestra legislación y la práctica administrativa no han logrado dotar al órgano investigador de un tercer auxiliar que pareciera indispensable: la información criminal, debidamente organizada, sistematizada y presentada, para fundar la realización y buen desarrollo de las investigaciones de delitos.

Otro defecto técnico que se encuentra en la práctica cotidiana del Ministerio Público, siempre en agravio de la seguridad jurídica y certidumbre procesal de

los individuos, consiste en los llamados "desgloses de la averiguación previa (triplicados en el fuero federal), que consisten en las porciones de un expediente que ya fue consignado al juez de la causa, encontrándose entonces *sub judice*, pero en los cuales continúa actuando el Ministerio Público, bajo el argumento de que se investigan a otros probables responsables de la comisión delictuosa ya en conocimiento de un juez o de que se integran figuras delictivas distintas a las ya puestas del conocimiento judicial. Esto se ha prestado a violaciones constitucionales y a abusos reiterados por parte de la autoridad investigadora.

La Procuraduría capitalina, con más o menos éxito y ante la inacción de las autoridades verdaderamente competentes, asumió desde hace varios años, diversas responsabilidades que podríamos ubicar en un rubro general denominado de *entendimientos con la comunidad*.

La atención extraprocedimental de los ciudadanos y las víctimas del delito, ante situaciones extremas, resulta de fundamental importancia para un gobierno responsable; a la luz de esta circunstancia fáctica, no institucional, la Procuraduría asumió, claro, con buenos dividendos de imagen y publicidad, los servicios de atención directa a víctimas de delitos sexuales, no en lo procesal solamente, sino en lo psicológico; asumió, a través de un albergue temporal, la atención a menores abandonados o en situaciones de riesgo; también, la atención social o técnica, de conflictos y violencia intrafamiliar y otros servicios muy importantes de esta naturaleza.

Estas atenciones, necesarias e insoslayables, para un gobierno fundado en el bienestar social, son asumidas por la Procuraduría con un enorme esfuerzo institucional, humano y de recursos. Lo ha hecho bien, pero cabría considerar si estos servicios deben ubicarse en esta institución, o en otra, especializada y dotada de las competencias y recursos adecuados.

En relación a la operación y administración de la policía preventiva y de las prisiones y ejecución de sanciones, el gobierno capitalino ha vivido diversos escenarios, más ubicados en necesidades y circunstancias políticas y de control interno, que en razones técnicas y de excelencia administrativa y operativa.

En efecto, durante algunos años, existió una Jefatura de policía y otra de tránsito, cubriendo, cada una sus respectivas áreas de acción, con niveles muy precarios y francamente aldeanos, reclutando a los elementos policiales de desempleo o subempleo, y no a partir de una selección rigurosa y eficiente de policía y los efectos perniciosos, los vivimos actualmente.

"En años más recientes, se integró una Dirección General de Policía y Tránsito, que operó con gran ineficacia las fuerzas uniformadas del orden público y ejerció funciones anticonstitucionales de investigación de delitos, primero a través de un Servicio Secreto y después de la llamada DIPD (Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia), de infausta memoria."<sup>5</sup>

Al desaparecer, por fundadas razones constitucionales esa fuerza de investigación, se creo una Secretaria General , posteriormente, se le agrego la operación y administración de los reclusorios y centros de readaptación social, sin facultades en relación a la fase ejecutiva de sanciones, que conservo en la Capital a la Secretaria de Gobernación. Esto es, tan solo custodiaban y administraban con altas dosis de corrupción e ineficiencia. Finalmente, se le quito a la Secretaria General de Protección y Vialidad, dicha atribución y se paso al área de Gobierno.

Mucho se ha reflexionado en el mundo sobre la necesidad de reforzar las tareas preventivas sobre las represivas y también, sobre día y mantenimiento del orden publico. Dichos afanes están lejos de lograrse, dada la

estructuración administrativa, altamente centralizada y sobrecargada y dado el nivel político-administrativo del jefe de la policía, lo que genera actuaciones siempre discutibles desde el punto de vista de las filias políticas y siempre asociadas a la primera autoridad política de la Ciudad, la que no cuenta con mandos intermedios, que desagreguen de entornos políticos, decisiones que debieran ser estrictamente técnicas.

Por ultimo, en lo relativo a la administración de la fase ejecutiva de sanciones, los rezagos resultan evidentes, al encontrarse con una

Dirección General de Reclusorios, sin presencia ni recursos, espacios carcelarios insuficientes, personal no preparado y facultades muy precarias en materia de aplicación de la legislación en la materia, al no acabarse de resolver el transito de atribuciones de la Secretaria de Gobernación al gobierno capitalino, misma circunstancia que se observa en lo relativo a la justicia de menores infractores.

## **6.2 LOS EQUILIBRIOS NECESARIOS**

Al abordarse la posibilidad de repensar la organización institucional de la Justicia y la Seguridad Publica en el Distrito Federal, resulta fundamental considerar siempre algunos escenarios:

1.¿Qué tanto la nueva organización que se plantea es necesaria o basta un reforzamiento actual?;

2.¿Se generara una nueva burocracia y más tramitología en perjuicio de los presupuestos y de la ciudadanía?;

3.¿Qué beneficio obtiene el ciudadano de una nueva organización?;

#### 4. ¿Se lograra mayor eficiencia en la prevención y combate del delito?

Para contestar estas cuestiones básicas, deben plantearse algunas cuestiones previas y hacerse consideraciones en torno a los equilibrios buscados y los resultados esperados.

En primer lugar esta la cuestión de la percepción social de las instituciones vigentes en relación al logro de su cometido en la prevención y represión delictiva.

Dicha percepción es negativa, en el sentido de que los índices delictivos han crecido y la impunidad ha aumentado.

En segundo lugar, debe mirarse al desempeño de las instituciones en el ámbito de la legalidad y el respeto de los Derechos Humanos.

Esta percepción, tanto pública como social, también resulta negativa, pues se estima una actividad prepotente, extralimitada y no auto controlada por parte de las instituciones, en donde la presencia de los ombudsmen ha sido apenas un paliativo, pero no una solución.

En tercer termino, debe observarse si las instituciones se han organizado, preparado y sofisticado al nivel que lo ha hecho la delincuencia.

También en esto la percepción general es negativa, al afirmarse que se enfrenta una delincuencia organizada, peligrosa y violenta, con instituciones convencionales, rezagadas y debilitadas.

En cuarto lugar, se debe asumir el tema de la gestión administrativa en cada institución y verificar si se cuenta con medios y mecanismos eficaces, ágiles y

viables de planeación, seguimiento, evaluación y operación de recursos certera, honesta y transparente.

La calificación es negativa también y se percibe una gestión administrativa errática, poco profesional, corrompida y cara, con tramos de control inoperantes y medios de evaluación, mediatizados y poco creíbles.

En quinto lugar, es preciso verificar si existe una política pública en estas materias, certera, viable, con visión de largo plazo y de lo inmediato, integral y gradual.

Vuelve a ser negativa la respuesta, al no contarse con una institución dedicada al diseño, implantación, seguimiento y evaluación de la Política criminal del Estado, lo que permite todos los desordenes administrativos, disparidades de criterios y dispersión de esdenes administrativos, disparidades de criterios y dispersión de esfuerzos y contactos con la ciudadanía, que vivimos y padecemos.

En sexto lugar debe preguntarse si además de la falta de profesionalización del personal y de una cultura de la legalidad en la población, no solo son actuales estructuras publicas, por su concepción tan abierta y permisiva, causantes directas de la corrupción, indolencia y falta de atención en el servicio.

La respuesta es afirmativa, pues al contar con instituciones tan extralimitadas en sus atribuciones, tan poco acostumbradas a la competencia y la exigencia y tan poco estrictas en su procedimiento y tramites internos, se genera corrupción, abandono de responsabilidades y ausencia de medios de autocontrol y control social.

En resumen, la vida institucional actual, no responde a las necesidades sociales que se plantean y que pueden enumerarse de la siguiente manera:

1. Debe existir una Política criminal firme, que brinde certidumbre y seguridad jurídica;

2. Debe mejorarse el servicio de política preventiva, a través de la profesionalización, la desconcentración y el uso de tecnología moderna;

3. Debe ampliarse la infraestructura penitenciaria, evitarse el abuso de la pena de prisión, abrir alternativas penales, incentivar el trabajo de reos con penas de larga duración, combatirse la reincidencia;

4. Debe acotarse la actividad del Ministerio Público, evitando abusos, extralimitaciones y uso de sus facultades en beneficio del gobierno y no de la sociedad, a la vez que se especializa, tecnifica y perfecciona su capacidad de investigación criminal;

5. El servicio jurídico del gobierno sirve a este, por lo que la Ciudad necesita de un Abogado General que no dependa del Gobierno, para que su autonomía, la represente y defienda sus intereses;

6. Debe otorgarse a la práctica de las ciencias forenses, la autonomía orgánica y técnica necesarias respecto del Ministerio Público, para brindarles transparencia a los dictámenes periciales, así como credibilidad y confianza;

7. La Policía Judicial debe convertirse en una policía científica, subordinada auténticamente al Ministerio Público, desapareciendo sus órganos de dirección y mando y dedicarse con exclusividad a auxiliar a la investigación de delitos específicos y no al patrullaje abierto;

8. Es necesario instrumentar un Sistema de Información Inteligente que auxilie al Ministerio Público en sus investigaciones, integrado con todos los datos disponibles de orden criminalístico, criminológico, jurídico, judicial, penitenciario y de orden general, a fin de poder interrelacionar información valiosa para la investigación de delitos;

9. La defensoría pública debe dignificarse, profesionalizarse y elevar sensiblemente su calidad, homologándose con quien representa a la sociedad en los procedimientos penales, a fin de equilibrar a las partes en el juicio;

10. Los servicios de atención, asesoría y orientación a víctimas y ciudadanos en cuestiones legales, médicas, sociales o de otra naturaleza ha de especializarse y profesionalizarse, brindándose por instituciones adecuadas y con vocación para ello.

A la luz de lo anterior, las cuatro preguntas iniciales pueden contestarse. No bastaría con un mero reforzamiento o retoque en algunos matices de las instituciones actuales, pues no se cuenta con una dependencia del gobierno capitalino dedicada al diseño e implantación de la política criminal que nos rijan, la actual Secretaría de Seguridad pública, no es capaz de asumir dicha tarea y se presenta tan solo como una unidad estrictamente policial, que no está interconectada con otras áreas del "paquete" integral de justicia y seguridad pública, amén de que todas sus acciones y decisiones se "politizan", dado el elevado rango jurídico-administrativo que ostenta, no dejando espacios entre el mando supremo del gobierno y la acción policial.

La Procuraduría, ha sido "remozada" y reforzada tanto y tantas veces, que se ha convertido en un verdadero monstruo administrativo, que tiene en su operación y decisión, todo el tramo del procedimiento penal, disponiendo así de un poder inusual, abusivo y generador de temor y desconfianza ciudadana.

Ya en el primer inciso se hacían ver algunos defectos en su concepción y operación, lo que ha redundado en una dependencia inmanejable, carente de controles, muy dispersa en sus cometidos y finalmente aunque resulte paradójico, ineficaz a pesar de sus dimensiones competenciales y administrativas.

Por lo que hace a la posible "burocratización" o incremento de la "tramitología", debe decirse que la nueva organización, mas que asentarse en la generación de nuevos órganos hoy inexistentes y con ello generar mas burocracia, se basa en la división del trabajo de unidades ya existentes, compartimentando sus competencias y operaciones, brindando orden donde no lo hay y garantías al ciudadano, a través de autocontrol, auto vigilancia y acotamiento de facultades y atribuciones.

El ciudadano común obtiene de una nueva organización, diversos beneficios hoy ausentes: una dependencia responsable de las políticas publicas en la materia, dándole así, certidumbre y seguridad jurídica; una policía con el nivel jerárquico que le corresponde, a fin de que sus respuestas se apeguen a derecho y técnica policial y no a criterios o calificaciones políticos; la coordinación de las tareas de prevención general y especial del delito y la creación de una política social y pública de apoyo postpenitenciario, que conozca y evite el fenómeno de la reincidencia.

Obtiene el ciudadano una Procuraduría acotada en sus funciones, que tan solo investiga los delitos cometidos, por cierto, al aplicar sus recursos tan solo a esta tarea, lo hara con mayor nivel de especialización, calidad técnica e información. Los resultados de su investigación, no los decide la Procuraduría misma, como sucede hoy, con abusos y extralimitaciones que afectan al ciudadano, sino que debe acudir a un Abogado de la Ciudad, a que este

decida si las actuaciones de la Procuraduría se atienen a Derecho, para llevarlas ante un juez .

Este Abogado de la Ciudad no depende del gobierno capitalino ni de ninguno de los Poderes, es designado por la Asamblea Legislativa, como organismo constitucional autónomo, al modo del

Instituto Electoral o la Comisión de Derechos Humanos, no es un abogado del gobierno, sino del pueblo y es quien conoce y revisa las actuaciones de la Procuraduría desde el punto de vista técnico.

Este abogado mantiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, por lo que nadie mas puede decidir llevar a juicio a alguien.

También decide el no ejercicio de la acción penal, condición determinante para archivar definitivamente una averiguación previa. A jueces, llevando la acusación contra un delincuente y solicitando la pena legal que corresponda.

Los dictámenes periciales y del servicio medico forense, serán autónomos y no dependerán de ninguna otra autoridad, como hasta hoy lo hacen del Ministerio Publico, quien puede orientar esos dictámenes.

La Defensoría publica se autonomiza y se refuerza, para estar al nivel del órgano acusador y equilibrar a las partes en el proceso y se aglutinan en una sola dependencia los servicios públicos de atención a victimas del delito y ciudadanos vulnerables, para no dispersar recursos y respuestas, especializarlos y brindarles una verdadera vocación de servicio a la comunidad.

Ante la cuestión de si una nueva organización institucional podrá lograr mayor éxito en la prevención y combate del delito, puede decirse lo siguiente:

1. La sola circunstancia de que se provea a la Ciudad de México de una instancia del mas alto nivel político-administrativo, no ya operar a la policía preventiva en exclusiva, con los defectos de impacto social ya mencionados, sino para responsabilizarse de conducir la política criminal que distinga al gobierno en funciones, dando garantías de seguridad y certidumbre y ocupándose de zonas de la criminogenia hasta hoy abandonadas, como todo lo relativo a los menores en estado de abandono y la llamada delincuencia juvenil; lo relacionado con el robo de autopartes y su venta en el comercio establecido, en competencia desleal con los distribuidores autorizados, por defecto o ausencia de normas y practicas fiscales y comerciales adecuadas; lo que tiene que ver con el comercio ilícito de armas de fuego, su posesión y portacion; lo mucho que influyen en la actividad criminal, los llamados "giros negros", en donde prolifera el trafico de estupefacientes en baja escala o individual, la corrupción de menores, el lenocinio, la venta de bebidas adulteradas y la apología de la violencia, etc., podrá impulsar, a partir del diseño de acciones bien concertadas, a prevenir la comisión de delitos graves;

2. La posibilidad administrativa de que una instancia gubernamental se ocupe del desarrollo de programas y políticas tendientes a la cultura de la prevención y la legalidad, en todos los actos ciudadanos, a través de mensajes claros y del uso de medios adecuados para su difusión y penetración, permitirá ir modificando conductas sociales e individuales que actualmente sirven como disparadores del delito y también permitirá que las instancias de investigación y combate al crimen, no se distraigan y dispersen recursos en actividades menores;

3. La operación de los cuerpos de policía con criterios y niveles estrictamente técnicos y no politizados, permitirá una vigilancia y control de eventos sociales, más eficaz y menos cuestionado;

4.El abrir espacios carcelarios e incorporar un trabajo penitenciario adecuado, junto con una practica judicial que no tienda al abuso en la pena de prisión, obligando a que solo sean privados de su libertad los delincuentes que así lo merezcan, permitiendo espacios para las alternativas penales, evitara la contaminación carcelaria y la recaída del delito;

5.Contar por primera vez, con programas de apoyo pospenitenciario , que impulsen decididamente, modificando la cultura social, imperante, la verdadera reincersion social de liberados y preliberados, evitara sensiblemente el fenómeno de la reincidencia, que actualmente "recicla" la delincuencia en 6 casos de cada 10, en que un individuo deja la prisión;

6.La circunstancia de acotar a la procuraduría como órgano investigador, no solo brinda garantías de seguridad al ciudadano, sino que permite la alta especialización del Ministerio Publico Investigador y se le refuerza con instrumentos tecnológicos de primer orden, como un sistema inteligente d información criminal, entre otros;

7.La creación y operación de una instancia de representación social, verdaderamente autónoma, que dedique su esfuerzo institucional a llevar y mantener la acusación frente a los jueces, de manera exclusiva, permitirá elevar el nivel litigioso del Ministerio Publico y asegurar su participación en los procesos penales, con mayor éxito y eficacia;

8.El brindar autonomía a los servicios periciales y el servicio medico forense, elevando la calidad de los peritos y de sus laboratorios, augura una investigación del delito, mas transparente, científica y eficaz;

9.Evitar que sea la estructura administrativa del órgano investigador de los delitos, el que sobrecargue su administración y los recursos disponibles al atender servicios a victimas y ciudadanía, no solo permitirá operar estos

mediante instancias especializadas, sino que desembarazara a la procuraduría de gastos ajenos a su estricta encomienda investigadora; y

10.El fortalecimiento de la defensoría de oficio, en calidad profesional y cantidad de abogados, impulsara una sana competencia con la parte acusadora, elevándose el nivel en los procesos penales, en beneficio del descubrimiento de la verdad material de los hechos.

Estos equilibrios y fortalecimientos de lo que hoy son solo debilidades, permitirá brindar un mejor servicio de seguridad pública y justicia penal.

### **6.3 SECRETARIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA**

Esta nueva dependencia del gobierno federal, tomara funciones como lo es la Secretaria de Seguridad Publica Local.

Sus atribuciones básicas, serán:

- 1.Diseñar, consensar y conducir la política criminal del gobierno capitalino;
- 2.Diseñar, consensar y conducir la política normativa del gobierno en estas materias;
- 3.Diseñar, consensar y conducir las políticas públicas relativas a la prevención general y especial del delito;
- 4.Diseñar, consensar y conducir la política programática y presupuestal de todo el espectro gubernamental en materia de justicia y seguridad pública;

5.Mantener y conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial;

6.Diseñar y conducir la política penitenciaria y postpenitenciaria del gobierno capitalino;

7.Diseñar y conducir la política gubernamental en materia de menores infractores y delincuencia juvenil;

8.Diseñar y conducir la política de comunicación social en materia de cultura de la legalidad y prevención del delito;

9.Diseñar y conducir la política y las acciones relativas a la organización y participación de la comunidad en materia de prevención del delito;

10. Reguardar el orden publico y operar a la policía preventiva del Distrito Federal, en sus diversas manifestaciones y propugnar por su desconcentración y acercamiento a la comunidad. Regular los servicios privados de seguridad;

11. Administrar la Penitenciaria, Reclusorios preventivos y demás centros de detención de personas y conducir la política correspondiente;

12.Coadyuvar con la autoridad ejecutora de sanciones (jueces ejecutivos penales) en la aplicación de la legislación respectiva;

13.Administrar la justicia cívica y mantener y conducir la política de cultura de la legalidad en la ciudad;

14.Expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de perfiles y selección del personal de justicia y seguridad pública; en materia de

capacitación, actualización, especialización y profesionalización del personal; en materia de e  
ética y conducta policial; de honor y justicia, responsabilidades públicas, estímulos y recompensas y del servicio de carrera en todos sus ámbitos;

15. Expedir normas técnicas que regulen las adecuaciones y construcciones de instalaciones de policía y seguridad y relativas a la eficiencia y homologación de equipamiento y armamento. Operar los sistemas unificados y redes de radiocomunicación integrales y metropolitanos, así como los sistemas de alerta máxima y reacción inmediata;

16. Conducir la política laboral y salarial de los elementos que presten sus servicios en cuerpos policiales, ministeriales, periciales, y penitenciarios.

17. Conducir la política en materia de Defensoría Pública y de apoyos a la Ciudadanía.

Para la creación de esta Secretaría deberá reformarse y adicionarse la ley orgánica del Gobierno y expedir su reglamento.

El organigrama de esta Secretaría, contemplaría, a partir de las atribuciones ya relacionadas, la operación de las siguientes unidades administrativas:

Un Secretario de Despacho (Licenciado en Derecho);

1.1 Instituto de la Defensoría Pública;

1.2 Dirección General de Asuntos Jurídicos;

1.3 Dirección General de comunicación Social;

1.4 Dirección General de Asuntos Internos, Control de Confianza y Visitaduría;

1.5 Contraloría Interna.

1.6 Centro de Formación y Profesionalización

1. Un Subsecretario de Justicia(Licenciado en Derecho);
  - 1.1 Dirección general de Política Criminal;
  - 1.2 Dirección General de Política Legislativa;
  - 1.3 Dirección General del Sistema Local de Justicia y Seguridad Publica;

1. Un Subsecretario de Seguridad Publica (Licenciatura a fin)
  - 1.1 Dirección general de la Policía Preventiva y Transitio;
  - 1.2 Dirección General de Coordinación y Supervisión de Servicios Particulares;
  - 1.3 Dirección General de Justicia Cívica;

1. Un Subsecretario de Coordinación Institucional Y metropolitana (Licenciado en Derecho);
  - 1.1 Dirección General de Relaciones Intergubernamentales;
  - 1.2 Dirección general de Relaciones legislativas y Judiciales;
  - 1.3 Dirección General de Coordinación metropolitana.

- 1.Un Subsecretario de Política Penitenciaria (Licenciado en Derecho)
  - 1.1Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social;
  - 1.2 Dirección General del consejo de Menores;
  - 1.3Dirección general de Apoyos Postpenitenciarios;

1. Un Subsecretario de Atención a la Ciudadanía;
  - 1.1Dirección General de Organización y Participación de la Comunidad para la Prevención del Delito;
  - 1.2 Dirección General de orientación Ciudadana;
  - 1.3Dirección General de Contraloría Social, Quejas y Denuncias.

2. Oficialía Mayor.
  - 2.1Dirección General de Personal

- 2.2 Dirección General de Servicios Generales;
- 2.3 Dirección General Obras y Adquisiciones;
- 2.4 Dirección General de Servicios Tecnológicos e Informáticos.

#### **6.4 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

La actual Procuraduría será acotada en sus atribuciones, mediante la expedición de una nueva Ley orgánica y un nuevo Reglamento de dicha Ley, que describan sus nuevas atribuciones como órgano estrictamente investigador de los delitos cometidos y las unidades administrativas que la integren.

Las principales atribuciones de la nueva Procuraduría, serán:

1. Recibir querellas y denuncias;
2. Realizar las investigaciones pertinentes en torno a los delitos cometidos;
3. Integrar las averiguaciones previas, con o sin detenido conforme a la Ley;
4. Proponer el ejercicio de la acción penal;
5. Proponer el no ejercicio de la acción penal;

Para cumplir con dichas atribuciones, la Procuraduría contara con las siguientes unidades administrativas:

1. Un Procurador General de la Republica
  - 1.1 Dirección General de comunicación social.
  - 1.2 Dirección General de vinculación con la comunidad;
  - 1.3 Unidad del sistema de información e inteligencia para la investigación de delitos.
  - 1.4 Contraloría interna;
  - 1.5 Unidad de coordinación interna e interinstitucional.
  - 1.6 Unidad de coordinación, operación policial y asuntos internos.

2. Un Subprocurador, primer sustituto;
  - 2.1 Dirección General para la atención del delito organizado;
  - 2.2 Dirección General para la atención de delitos violentos;
  - 2.3 Dirección General de enlace criminológico y asuntos relevantes.
  
3. Un Subprocurador segundo sustituto.
  - 3.1 Dirección General para la atención de delitos no violentos contra las personas en su patrimonio;
  - 3.2 Dirección General para la atención de delitos financieros y bancarios;
  - 3.3 Dirección General para la atención de delitos de servidores públicos;
  - 3.4 Dirección General para la atención de delitos contra la sociedad y la familia;
  - 3.5 Dirección General de enlace criminológico y asuntos relevantes.
  
4. Un Subprocurador, tercero sustituto.
  - 4.1. Dirección General de averiguaciones previas.
  - 4.2. Dirección General de visitaduría;
  - 4.3. Dirección General de coordinación regional.
  - 4.4. Dirección General de operaciones interregionales.
  - 4.5. Dirección General de conciliación y medios no procedimentales de solución de conflictos.
  
5. Un Subprocurador, cuarto sustituto.
  - 5.1. Dirección General de supervisión de derechos humanos.
  - 5.2. Dirección General de supervisión de asuntos jurídicos.
  
- 5.3. Instituto de Formación profesional.
  
6. Un Oficial Mayor.

- 6.1 Dirección General de Recursos Humanos;
- 6.2 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- 6.3 Dirección General de Recursos Financieros;
- 6.4 Dirección General de Apoyo Tecnológico y Comunicaciones.

#### **6.5 ABOGADO GENERAL.**

Esta nueva institución del Distrito Federal, vendrá a equilibrar y democratizar las funciones del Ministerio Público, a partir de la función de un organismo constitucional autónomo, .

- . Las principales atribuciones de la oficina del Abogado General serán;
- 1. Recibir las averiguaciones previas, con o sin detenido de la Procuraduría;
- 2. Dictaminar las determinaciones procedentes, conforme a la Ley;
- 3. Ejercitar la acción penal ante los jueces del fuero común;
- 4. Poner a disposición de los jueces a los inculcados relacionados con alguna consignación;
- 5. Autorizar los desgloses de averiguaciones previas consignadas y supervisar las investigaciones de la Procuraduría en relación a ellos;
- 6. Dirigir a la Policía Judicial bajo su mando y dar cumplimiento a los mandamientos judiciales que se le turnen;
  
- 7. Conducir la actuación procesal del Ministerio Público adscrito a Juzgados y Salas del Poder Judicial y ejercer las facultades y atribuciones procesales conducentes;
- 8. Dictaminar el no ejercicio de la acción penal determinando el archivo definitivo de las averiguaciones previas, así como supervisar las determinaciones de reserva de la Procuraduría y las de incompetencia;

Para el desempeño de sus atribuciones, la Oficina del Abogado General, contará con las siguientes unidades administrativas;

1. Un Abogado General de la Ciudad.
  - 1.1. Dirección General de comunicación social.
  - 1.2. Dirección General de atención a la ciudadanía.
  - 1.3. Dirección General de asuntos jurídicos;
  - 1.4. Contraloría Interna .
  - 1.5. Dirección General de información procedimental.
  
2. Un Abogado General Adjunto, primer sustituto.
  - 2.1 Dirección General de determinaciones sin detenido.
  - 2.2 Dirección General de Determinaciones con detenido.
  - 2.3 Dirección General de determinaciones de archivo.
  - 2.4 Dirección General de supervisión a las investigaciones en desglose, reserva e incompetencia.
  
3. Un Abogado General Adjunto, segundo sustituto.
  - 3.1 Dirección General para procesos de delito organizado;
  - 3.2 Dirección General para procesos de delito violento;
  - 3.3 Dirección General para procesos de asuntos relevantes o especiales.
  
4. Un Abogado General Adjunto, tercer sustituto
  - 4.1 Dirección General para procesos de delitos no violentos contra las personas en su patrimonio.
  - 4.2 Dirección General para procesos por delitos de orden financiero y bancario;
  - 4.3 Dirección General para procesos por delitos de servidores públicos;
  - 4.4 Dirección General para procesos por delitos contra la sociedad y la familia;
  - 4.5 Dirección General para procesos relevantes o especiales de comisión no violenta.

5. Un Abogado General Adjunto, cuarto sustituto.
- 5.1 Dirección General de procesos de justicia de paz, zona noroeste;
- 5.2 Dirección General de procesos de justicia de paz, zona noreste;
- 5.3 Dirección General de procesos de justicia de paz, zona suroeste;
- 5.4 Dirección General de procesos de justicia de paz, zona sureste.
  
6. Dirección General de la Policía Judicial;
- 6.1 Dirección para delito organizado y violento;
- 6.2 Dirección para delitos no violentos;
- 6.3 Dirección para justicia de paz;
- 6.4 Dirección de información y enlace;
  
7. Dirección General de Administración;
- 7.1 Dirección de personal;
- 7.2 Dirección de recursos financieros.
- 7.3 Dirección de recursos materiales y servicios generales;
- 7.4 Dirección general de apoyo tecnológico e informática.

## **6.6 INSTITUTO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA.**

Se creara como un órgano desconcentrado por función de la Secretaria de justicia y Seguridad Pública y asumirá las atribuciones de la defensora de oficio ante los diversos órganos judiciales, permitiéndose, a partir de esta nueva naturaleza jurídica y fortalecimiento administrativo, elevar sensiblemente la calidad profesional de sus abogados defensores, a fin de que se constituya como un organismo capaz de contender y competir litigiosamente con el Ministerio Público, ya investigador, ya dependiente de la oficina del Abogado General de la Ciudad.

Su organización interna habrá de corresponder a la estructura para la oficina del Abogado General, incrementándole las áreas de participación en otras especialidades judiciales, como la civil y familiar.

#### **6.7 INSTITUTO DE CIENCIAS FORENSES Y ESTUDIOS CRIMINOLOGICOS.**

En este caso, se creara, mediante Ley de la Asamblea Legislativa, un organismo publico descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Procuraduría, pero totalmente autónomo técnica y orgánicamente en la elaboración de su trabajo técnico o científico y en la emisión de sus dictámenes periciales.

Se integrara, en su estructura básica, por las actuales servicios periciales dependientes de la Procuraduría y por el servicio medico forense.

Sus principales atribuciones serán:

1. Operar los laboratorios de criminalística;
2. Impulsar la calidad y posibilidades tecnológicas de los laboratorios;
3. Operar el servicio medico forense y los servicios medico legales del gobierno capitalino;
4. Desarrollar las actividades de investigación científica y tecnológica en su materia;
5. Formar y capacitar, mediante la actividad docente teórica y practica a los peritos de las distintas especialidades,
6. Conducir los trabajos de control de calidad en las ciencias forenses y la estadística criminal;
7. Emitir los dictámenes periciales que le pida la autoridad competente, en los términos de ley;
8. Certificar a los peritos que actúen con tal carácter ante las autoridades capitalinas y llevar su registro de control;

9. Acopiar toda la información estadística de las instituciones capitalinas, que tenga que ver con la prevención y persecución del delito, sistematizarla, clasificarla y presentarla veraz y oportunamente a la ciudadanía y autoridades competentes;

10. Llevar a cabo los estudios criminológicos correspondientes, que permitan analizar tendencias, dinámicas y características básicas de la actividad criminal de la Ciudad.

Para desempeñar sus atribuciones, el Instituto contara con las siguientes unidades administrativas:

1. Una Junta de Gobierno del organismo descentralizado, presidida por el Procurador e integrada por cinco servidores públicos de primer nivel cuyas funciones serán afines, a designación del Ejecutivo y cinco valores mas, representantes de los sectores académicos y profesionales afines, mas representativos, a invitación del Ejecutivo;

2. Un Director General

2.1 Jefe de la Unidad de Comunicación Social;

3. Un Director de Laboratorios.

3.1 Jefes de laboratorio (especialidades)

3.2 Jefe de unidad de peritos desconcentrados.

4. Un Director del Servicio Medico Forense

4.1 Jefe de la unidad técnica;

4.2 Jefe de la Unidad de patología forense;

4.3 Jefe de la Unidad de relaciones universitarias;

4.4 Jefe de unidad de médicos legales desconcentrados;

5. Un Director de Investigación y Docencia;

5.1 Jefe de la unidad académica y de docencia;

5.2 Jefe de unidad de la investigación científica;

5.3 Jefe de la unidad de desarrollo tecnológico;

6. Un Director de Dictaminación Pericial;

6.1 Jefe de unidad de criminalística;

6.2 Jefe de unidad de especialidades forenses;

6.3 Jefe de la unidad de supervisión y control de calidad

6.4 Jefe de la unidad de coordinación interinstitucional;

7. Director de Estudios Ciminológicos.

7.1 Jefe de la unidad de estadística criminal;

7.2 Jefe de la unidad de análisis estadísticos ti criminológicos;

7.3 Jefe de la Unidad de divulgación y presentación de la información y sus productos;

8. Director Administrativo.

## **6.8 PROCURADURIA SOCIAL.**

Esta unidad administrativa del gobierno capitalino, no ha cuajado a la altura de sus expectativas institucionales y de apoyo comunitario, por lo que resulta conveniente, brindarle una mayor fuerza funcional y un más arraigado servicio comunitario.

Debe continuar asumiendo sus funciones actuales, pero las mismas deben ser enriquecidas a partir de agregarle atribuciones más amplias de defensa, orientación, atención, accesoria, y apoyo a la ciudadanía y a individuos vulnerables o en situación de riesgo.

Por principio, debe recibir de la Procuraduría, todas las áreas de servicios comunitarios que opera, entre los que destacan, los centros de atención a víctima de delitos en general y sexuales en particular, los de atención a la violencia intra familiar y de atención para personas extraviadas o ausentes y el albergue temporal de menores. Las agencias especializadas para la denuncia e investigación de delitos sexuales, son responsabilidad de la Procuraduría, en cuanto al personal femenino de investigación, pero todo el entorno que ha de rodear estas oficinas, dada la especial contextura de estas comisiones delictuosas y de las víctimas, ha de ser cuidado y preservado por personal e instalaciones de la Procuraduría Social.

Deben adicionarse a este órgano desconcentrado del gobierno capitalino, además, todas las tareas, ahora dispersas en varias instancias, como las relativas a la defensa del menor y la familia, menores abandonados, personas de la tercera edad, consumidor, consumidor, combate y prevención de adicciones y lucha contra el fármaco dependencia, defensa del empleo, orientación y accesoria legales a población abierta, etcétera.

## **6.9 DETALLES DE LA OPERACIÓN DE LA SECRETARIA DE DESPACHO**

La Secretaria de Justicia y Seguridad Pública, tiene muchas encomiendas en sus nuevas labores, como por ejemplo de naturaleza política y normativa.

Bueno sería bueno a continuación exponer algunas de estas funciones importantes;

Se contempla como un órgano político y no solo técnico de la administración pública.

En primer punto, del análisis de la propuesta para la Secretaría, se observa la existencia de cinco subsecretarías, una oficialía mayor y seis órganos dependientes directos del titular.

Las subsecretarías tienen la función de :

1. Justicia, comprendiendo en esta función la que se encargara del diseño, implantación, conducción y evaluación de la Política Criminal del Estado, y también como de las diferentes políticas, y procedimientos, que permita realizar las distintas funciones gubernamentales a las acciones publicas.

2. Seguridad Publica, aqui se realizan las funciones generales a la prevención del delito y a las fuerzas del orden publico.

3. Coordinación Institucional y Metropolitana, esta realizara los nexos institucionales correspondientes, con dependencias y entidades del sector público

4. federal o local, tendientes a fortalecer una acción coordinada de gobierno contra la antisocialidad.

5. Política Penitenciaria, que se abocara a conducir las funciones de la prevención especial del delito, a través del trabajo penitenciario.

6. Atención a la Ciudadanía, Brindar sentido y orientación en la organización y participación comunitaria para la prevención de la actividad antisocial, difundiendo a través de los medios campañas de culturización en estas materias y reforzando la cultura de la legalidad.

La Oficiala Mayor, tendría las funciones de estos órganos, administrar el personal, sus recursos materiales y financieros.

El Instituto de la Defensoría Pública, tendrá las funciones de la defensoría de oficio.

La Dirección general de Asuntos Internos, Control de Confianza y Visitaduría, funcionara como el eje central de la moralización policial y la enseñanza de la ética en la justicia y seguridad pública.

#### **6.10 DETALLES ORGANIZACIONALES DE LAS PROCURADURÍAS.**

Lo que es la nueva Procuraduría tendrá que fortalecer al Ministerio Público y a la Policía, con el fin de tener buenos resultados de eficacia y de abatir a la impunidad.

Se tiene que saber que los niveles de profesionalización mas avanzados son los que se tienen que poner para que la investigación técnica, científica sea responsable y eficaz.

Para que se tenga una buena PROCURACIÓN DE JUSTICIA se necesita la calidad de recursos humanos y una cultura ciudadana que se presta a colaborar la solución de la actividad criminal.

En cualquier sociedad moderna, podemos distinguir cuatro puntos delictivos, (dinámica, etiología y enfrentamiento por autoridad y comunidad);

-Delitos que afecten directamente a la seguridad pública y a la sensación o percepción ciudadanas en esa materia; El homicidio y las lesiones intencionales; el robo violento u organizado; y otras manifestaciones de índole

sexual violenta; secuestro o plagio; terrorismo u otras manifestaciones de delincuencia; daño en propiedad ajena.

-Delitos que no inciden directamente en cuestiones de seguridad publica, esto se da entre particulares y casi siempre son perseguidos a petición de parte ofendida, entonces admiten el perdón.

-Delitos que derivan del natural tráfico urbano de nuestra sociedad, estos serian los que forman parte de ese riesgo socialmente aceptado, cuando se rebasa ilegalmente, los robos simples, allanamientos y riñas con resultados menores y otras manifestaciones semejantes de la antisocialidad propia de las megaurbes.

-Al final, existe la delincuencia sin rostro, que afecta directamente a la nación y su seguridad interna y externa, el narcotráfico, los delitos informativos, financieros, ecológicos, trafico de armas y una variedad enorme de expresiones delictivas, que requieren de organizaciones gubernamentales solidas y bien echas.

## **6.11 LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICIALIA DEL ABOGADO DE LA CIUDAD**

La existencia de este órgano autónomo es justificada en la medida en que la persecución de los delitos ante los tribunales, corresponde originariamente a la sociedad y no al gobierno en funciones.

Una vez que el Ministerio Público investigador de la Procuraduría, ha integrado una averiguación previa, debe determinarse jurídicamente la resolución procesal correspondiente: el ejercicio de la acción penal o no el

ejercicio de la acción penal o el no ejercicio de dicha pretensión punitiva. Al haberse ubicado esta determinación monopolica en el mismo órgano, se produjeron los defectos de instrumentación ya descritos con anterioridad y se convirtió al Ministerio Público en un órgano peligrosamente discrecional en sus decisiones.

La determinación de las averiguaciones previas integradas, debe recaer en un órgano autónomo, para reintegrar a la sociedad y no a ninguno de los Poderes del Estado, la decisión monopoliza de declarar la pretensión de llevar a alguien a juicio o a la no existencia de infracción penal alguna.

Este órgano autónomo será esa oficina del Abogado General de la Ciudad, el que presidirá a un Ministerio Público persecutor, que actuara ante los tribunales, como parte procesal y no como autoridad administrativa.

Para el caso del ejercicio de la acción penal, habría una primera distinción, consistente en saber si la averiguación a consignar es con detenido o sin detenido, en los términos del artículo 16 Constitucional.

Bueno esto es lo más relevante que hace el órgano investigador.

## **6.12 LAS TENDENCIAS EN EL FUTURO INMEDIATO**

Las tendencias mas avanzadas en nuestro país, hoy por hoy, abogan por cancelar la actual presencia del Ministerio Publico y plantean para ello, diversas soluciones:

- 1.1 Crear un organismo constitucional autónomo, que separado de los poderes tradicionales, actué como Procuraduría de la Republica, buscando independencia y "despolitización al Ministerio Publico;

- 1.2 Crear una Secretaría de Justicia, comprendida como órgano político y operador de la procuración de justicia, siguiendo, en mucho el modelo norteamericano, lo que implica desaparecer la procuraduría y la creación eventual de agencias especializadas.
- 1.3 Crear una Secretaría de <Justicia, que tenga entre sus atribuciones la persecución de los delitos ante los tribunales y estructuración de una procuraduría policial, que integre a las corporaciones preventivas y de investigación, para integrar averiguaciones previas o casos judiciales.

Desaparecer al Ministerio Público en su concepción actual, como órgano que investiga en tanto autoridad y que persigue delitos, en tanto parte procesal, implicaría una modificación constitucional y una adecuación legal en todo el país y no solo en el Distrito Federal, que permitiera la generación de esa policía unificada y de esos fiscales que litigan, adscritos a la dependencia u órgano autónomo que se decida, también es verdad, que en lo estrictamente práctico, como reto administrativo, la tarea consumirá años y esfuerzos constantes.

## CAPITULO VII

### EL PROGRAMA DE CERO TOLERANCIA DE NUEVA YORK CON TRADUCCIÓN AL DISTRITO FEDERAL

El documento El Programa de Cero Tolerancia de Nueva York y sus aplicaciones en México. Tiene por objeto que sé de a conocer las acciones que durante el inicio de la década de los noventa se realizaron en esa ciudad estadounidense, por la alcaldía y específicamente, por el ahora muy reconocido Comisionado de Policía de Nueva York, Señor William Bratton, y estas que lograron combatir sensiblemente la actividad delictiva, en muchas partes del mundo se genero un interés muy grande por conocer este programa de antidelincuencia.

México no ha sido la excepción y el Programa conocido como Cero Tolerancia, se ha invocado indiscriminadamente por autoridades, ciudadanos e incluso por quienes actúan en el ámbito político, como la gran panacea a nuestros problemas de inseguridad. Se preguntan, todos esos protagonistas ¿Por qué si existe en el mundo una solución cabal y eficaz para abatir la delincuencia, no se aplica en nuestro país, en vez de iniciar acciones que no nos aseguran el éxito?

Para intentar una respuesta objetiva a dicho dilema, es preciso conocer los pormenores de lo realizado en Nueva York.

El Alcalde Guilliani y el Comisionado de Policía Bratton, se enfrentaron con decisión e imaginación a un problema crucial: la alta incidencia delictiva en las calles de Nueva York, por cierto, muy por encima de la comparable de la Ciudad de Mexico, considerando, incluso, la elevación de nuestros indices de

criminalidad durante el último lustro, y ponderando la llamada cifra negra mexicana, supuestamente más elevada que la norteamericana, debido a dos razones fundamentales: la falta de cultura ciudadana en cuanto a denuncias presentadas y la desconfianza de las víctimas ante sus autoridades.

Para iniciar la disminución de delitos, Bratton y sus asesores diseñaron una bien perfilada estrategia, basada en ocho acciones concretas, en cuya precisión y especificidad, radica el éxito del proyecto. En la medida que en esas ocho áreas de acción se trabaja con puntualidad, alejando permisividades y descuidos, se establece la llamada Cero Tolerancia.

Estas son las ocho estrategias del proyecto neoyorkino para posteriormente estudiarlas cada una y ver propia traducción a sistema de vida y cultura mexicana.

- 1- Retirar las armas de las calles;
- 2- Controlar la violencia juvenil;
- 3- Combatir el narcotráfico individual;
- 4- Disminuir la violencia intrafamiliar;
- 5- Recuperar los espacios públicos;
- 6- Reducir los delitos relacionados con vehículos;
- 7- Combatir la corrupción policial; y
- 8- Rescatar los caminos.

Veamos las tácticas específicas, que instrumentaron en torno a cada propósito de intolerancia social y policial.

Vayamos con el Retiro de armas de las calles. La estrategia se fundó, en una acción de desconcentración de facultades y operaciones a las oficinas preventivas e investigadoras de orden delegacional.

Es preciso, asignar mas investigadores sobre este problema, a las oficinas desconcentradas, con el objetivo preciso de identificar y perseguir a los partícipes involucrados, interrogando a sospechosos y cómplices, determinando modus operandi de los traficantes de armas; realizando confrontas con victimas de delito; solicitando ordenes de cateo y aprehension; reforzando el registro de informantes.

En esta primera estrategia, los neoyorkinos proponen crear y estructurar una Unidad Especial para el Control de Armas de Fuego. La misma se forma con personal local y federal, con competencia para estos asuntos. Su misión especifica es perseguir a los traficantes de armas locales.

Establecen una unidad especial para controlar, registrar y priorizar las ordenes de aprehensión pendientes en esta materia. Por cuanto hace a los coches patrulla, se incrementan hasta en un 25%, así como el personal, para garantizar presencia permanente todos los días y horas, en zonas criminogéneas.

A los investigadores de las Unidades de Robo con Violencia, se les capacita en asuntos en que se involucran armas de fuego, Son capaces de preparar la información pertinente a las ordenes de aprehensión y tienen instrucción técnica en entrevista e interrogatorio para usarla con detenidos en casos relacionados con armas.

Los investigadores delegacionales se capacitan en relación a como progresan las investigaciones relacionadas con armas, a la aprehensión de traficantes, al registro de informantes confidenciales y ordenes de cateo.

A los patrulleros se les capacita en lo que ellos llaman la "Anatomía de la Detención de Armas", desde el encuentro inicial en la calle hasta la declaración ante la autoridad competente.

Se establece una línea telefónica, especial para el público que sepa de personas que tengan armas ilegales, y se les recompensara hasta por \$10,000.00. También se hacen campañas de despistolización en medios de comunicación y se instrumenta el programa "Intercambio de Armas", por el cual, las personas que entregan armas al gobierno, reciben dinero en efectivo u otro tipo de recompensa.

La segunda estrategia se refiere al Control de la Violencia Juvenil; Aquí el punto más importante son las escuelas nos dicen los neoyorkinos. Hacen planes de seguridad escolar, a través de cada responsable policial delegacional, contemplando los procedimientos a seguir en caso de emergencia; en operaciones para reducir el uso de armas de fuego y drogas en torno a las escuelas; brindan asesoría en métodos de detección de armas y de control a quienes ingresen a la escuela.

Se hacen rutas de seguridad para planteles, zonas comerciales, unidades habitacionales y estaciones de transporte , a fin de usarlas diariamente y controlar mejor las vigilancias.

Durante las vacaciones se hacen planes de seguridad juvenil, se vigilan campos de juego, parques, albercas, y otros sitios de reunión jóvenes. E relación con los jóvenes especialmente violentos se diseñan las posturas metódicas de acción y patrullaje, se realizan listas de delincuentes habituales y se coordinan acciones más severas con los Consejos de Menores.

Se apuntan en la base de datos a jóvenes que tienen asuntos pendientes con el Consejo, mínimo dos actos graves, incluyendo robo y portación de arma. Se incrementa el número de agentes de los Consejos de Menores por Delegación, se coordinan acciones con unidades especializadas en el control de farmacodependencia y se desconcentran a delegaciones sus atribuciones,

se vigila y sanciona por practica ilegal contra menores, a quienes les expendan tabaco y alcohol, especialmente en locales con juegos de video, billares, boliches y cines.

Se debe capacitar en estos programas al personal delegacional del Consejo de menores. Se capacita en la cultura juvenil para familiarizarse con ella, sus modas, vestimenta, lenguaje y actitudes, se hace una base de datos que contenga un sistema de rastreo de la violencia juvenil.

La tercera estrategia esta referida al combate al narcotráfico en las calles; se le finca la responsabilidad a las patrullas, incrementando la captura en flagrancia; el aseguramiento de vehiculos involucrados; así mismo, se debe utilizar a todo el personal uniformado, establecer fuerzas especiales delegacionales; una Unidad de control de estupefacientes en las calles; se hace un inventario local de lugares donde se presume el expendio de drogas y se clausuran estos.

Se especializa a la capacitación, adecuar políticas, procedimientos y normas policiales; y se celebran alianzas con policia de transito, vigilancia habitacional, Consejo de Menores, áreas de prevención social y con la comunidad organizada.

La cuarta estrategia, relativa a romper el circulo de violencia intrafamiliar, se debe estructurar un sistema informatizado de rastreo y registro de llamadas por incidentes domesticos; una base de datos sobre antecedentes, para orientar a policías en la atención de asuntos especificos, se especializa la capacitación y se reforman políticas, normas y procedimientos vigentes.

La quinta estrategia se refiere a la recuperación de los espacios públicos de la Ciudad; se faculta a unidades delegacionales para responder a situaciones persistentes de desorden contra la calidad de vida; se combate el ruido de

aparatos de sonido, motocicletas, clubes o fiestas. Se establecen estándares de ruido aceptables. Se combate la prostitución, se combate el graffiti; se controlan y registran a repartidores en motocicleta.

La sexta estrategia se basa en la reducción de delitos de robo de automóviles. Se faculta y responsabiliza de esto a unidades delegacionales. Se realizan operativos sorpresa a lugares de venta de autopartes; se establecen unidades de información móvil en casetas de cobro y otros lugares apropiados para consultar y detectar autos reportados como robados.

Se incorpora tecnología de la información y detección de automóviles robados y se adecua el código penal, para sustentar las presunciones de participación en robo de vehículos.

La séptima estrategia se basa en el combate a la corrupción policial. Se busca reconvertir a la policía en una institución integra y respetada. Se calcula un periodo entre 5 y 10 años, el necesario para esa reconversión de la cultura de la vergüenza y la ineptitud a otra de orgullo y buen servicio.

Es necesario contar con la información de cada policía y permitir cruces de información con el sistema de quejas y denuncias; se deben practicar permanente y periódicamente exámenes de confianza rigurosos a todo el personal.

La octava estrategia consiste en el rescate de los caminos y vías de comunicación de la Ciudad; siendo intolerante contra cualquier infracción durante las horas pico, actividades obstructoras del tránsito, manejo en estado de ebriedad o con facultades disminuidas.

## CONCLUSIONES

- 1- La intervención hispana en el pueblo mexicano fue determinante en sus aspectos sociales, culturales e ideológicos.  
La legislación Española tuvo gran aplicación en la creación de las promotoras fiscales que son justamente una de las raíces del ministerio publico mexicano.
- 2- El nacimiento en el mundo jurídico de la figura del Ministerio Público en México con elementos franceses, españoles y otros esencialmente mexicanos. Trajo consigo un enorme avance para facilitar la transición de un sistema penal inquisitivo, a otro de naturaleza acusatorio puesto que a pesar de que la acusación proviene de un órgano del estado. La autoridad judicial es imparcial , evitándose así que los juzgadores sean parte en el procedimiento.
- 3- Las atribuciones ejercidos por la institución del Ministerio Público se extienden áreas distintas dentro de la administración publica: funge como autoridad investigadora dentro de la etapa de la averiguación previa actúa como parte una vez iniciado el procedimiento penal ante la instancia jurisdiccional interviene, siempre en los procesos de orden constitucional, en los juicios de amparo velando por una eficiente, pronta y expedita administración de justicia. Destacado papel juega también el agente ministerial en los procesos del orden civil protegiendo los intereses de menores, incapaces y ausentes.
- 4- El Ministerio Público es una institución de carácter administrativo pues si bien en el proceso penal, su encomienda primordial es la investigación y persecución de los delitos para, a través del ejercicio de la acción penal, lograr el inicio de un proceso ante las autoridades judiciales.

- 5- El Ministerio Público como órgano de acusación tiene su origen más puro en la Revolución Francesa, por lo que a raíz de la intervención Francesa en México, la cual tuvo consecuencias de suma importancia para nuestra formación social. Aparece por primera vez el Ministerio Público en un cuerpo legal, basado en la influencia del derecho Francés.

En 1865, el Ministerio de Justicia se encargaba oficialmente de la organización del Ministerio Público determinándose que sería ejercido por un Procurador General de del Imperio, Procuradores Imperiales y Abogados Generales, a quienes se les faculto para el ejercicio de la acción publica penal.

Una vez restaurada la República el Presidente Benito Juárez expidió en 1869 la ley de jurados en materia criminal para el Distrito Federal, esta ley resulto de suma importancia, ya que denomina a los Promotores Fiscales representantes del Ministerio Público.

- 6- En la historia de la justicia penal en México, hay que destacar también el Código Penal de 1931, el cual incorporo los principios doctrinales mas modernos de la época, un catalogo de delitos así como la aplicación de un parámetro de mínimos y máximos para determinar la imposición de las penas, tomando en consideración circunstancias y condiciones del delincuente.

Ese mismo año se publicaron también los Códigos de Procedimientos Penales en materia Federal y en Materia del Fuero Común, que puntualizan las atribuciones procesales conferidas al Ministerio Público para asumir con carácter de autoridad la persecución de los delitos en la averiguación previa, y lo relativo a su intervención en el proceso penal.

La legislación orgánica del Ministerio Público, de 1919 a 1983, muestra una consistente evolución técnica y define sus facultades con base en la

concepción visualizada en la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días.

- 7- Es bien sabido, que en la actualidad el Ministerio Público ostenta un nivel protagónico en nuestro quehacer nacional, se habla, se dice y se le mira en todo momento, y no siempre con buenos ojos.

También es sabido que este protagonismo se debe entre otras cosas al reconocimiento total del delito en nuestra Republica, y a figuras y hechos de especial escándalo que han ubicado al Ministerio Público en el centro del debate nacional.

A esto hay que añadir evidentemente una sociedad mexicana mucho mejor informada, mucho más demandante, y esto es lo que ha generado el enorme debate nacional sobre la Institución del Ministerio Público y su eficiencia.

- 8- Ahora bien, sería bueno preguntarnos si esa institución cuenta con los elementos que debe tener para enfrentar ese protagonismo. A nuestro modo de ver esta noble Institución no cuenta con los elementos suficientes y los que tiene, la mayoría de las veces son obsoletos o anacrónicos.

Esta problemática se debe a rezagos de muchas naturalezas durante las ultimas décadas y a fuertes desvíos en su actuación.

Desafortunadamente, todo esto nos da como resultado una Institución inconfiable, con mala imagen publica, que genera frustración en las instituciones en el gobierno, irritación social y deja al pueblo con una sensación de inmoralidad y de burocratismo excesivo. Este malestar general conlleva a la inseguridad publica y a la impunidad.

- 9- Como dejo ver en otros puntos del presente trabajo, es innegable que en los últimos tiempos ha habido esfuerzos muy importantes para mejorar, desarrollar y promover a esta noble Institución con la que contamos en México, prueba de ello es la creación en la antepasada administración de la Coordinación General del Ministerio Público Especializado para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Institución con elevada capacidad jurídica para combatir al crimen organizado, única en su tipo en América Latina, la cual se desempeñaba a base de archivos en sistema de computo, documentales, fílmicos y fotográficos para el análisis criminalístico y criminológico, facilitando la modernización en la procuración de justicia y sustentando como base la especialización profunda y continua de cada uno de sus integrantes; Noble y ambicioso proyecto de los Licenciados Diego Valades y Rene González de la Vega, Procurador y Subprocurador Generales de Justicia respectivamente. Es lamentable que como sucede con muchos proyectos nacionales no se le dio seguimiento de una Administración a otra y quedo en desuso.
- 10- La introducción de un recurso de revisión abre una nueva posibilidad de defensa a favor de la presunta victima o de sus representantes, pues se encuentran verdaderamente limitados dentro de la etapa de averiguación previa, y más aun durante el proceso.
- 11- Al emprender la carrera modernizadora no debe suspenderse se marcha, debe cuidarse el pleno y absoluto respeto a los lineamientos constitucionales y legales que rigen al Ministerio Publico y que reflejan sus principios rectores; no debe sacrificarse la juricidad de la actuación de las Procuradurías Generales de Justicia solo en aras de una mayor "eficiencia" operativa lo vivimos ya, ¿por qué no conjuntar ambos aspectos? ¿. ¿Por qué no adecuar la modernizacion administrativa a la jurídica, o viceversa? Busquemos mayor expeditez y menos burocratismos, si, pero pertrechemos al Ministerio Público de marcos jurídicos adecuados que permitan su actuación inteligente.

- 12- Las propuestas formuladas a lo largo del presente trabajo, y concentradas principalmente en los Capítulos V, VI, VII, advertimos que sería peligroso debido a posibles desequilibrios entre justicia y seguridad pública el sugerir cambios radicales que atendieran solo el área de procuración de justicia, sin tomar en cuenta la prevención del delito, la administración, impartición de justicia y la readaptación social.
- 13- Dichos cambios estructurales y de fondo solo podrán llevarse a cabo dentro de una verdadera Política Criminológica Mexicana que abarque los ámbitos ya indicados, y que a la vez coordine los esfuerzos federales y locales.

Sabemos, desde antes, que para lograr la eficiencia, transparencia y honestidad que de la procuración de justicia esperamos todos, es ineludible antes que cualquier intento, ya jurídico, ya administrativo una modernización "de actitud" o "de vocación" de los servidores públicos que laboran en este ramo de la Administración

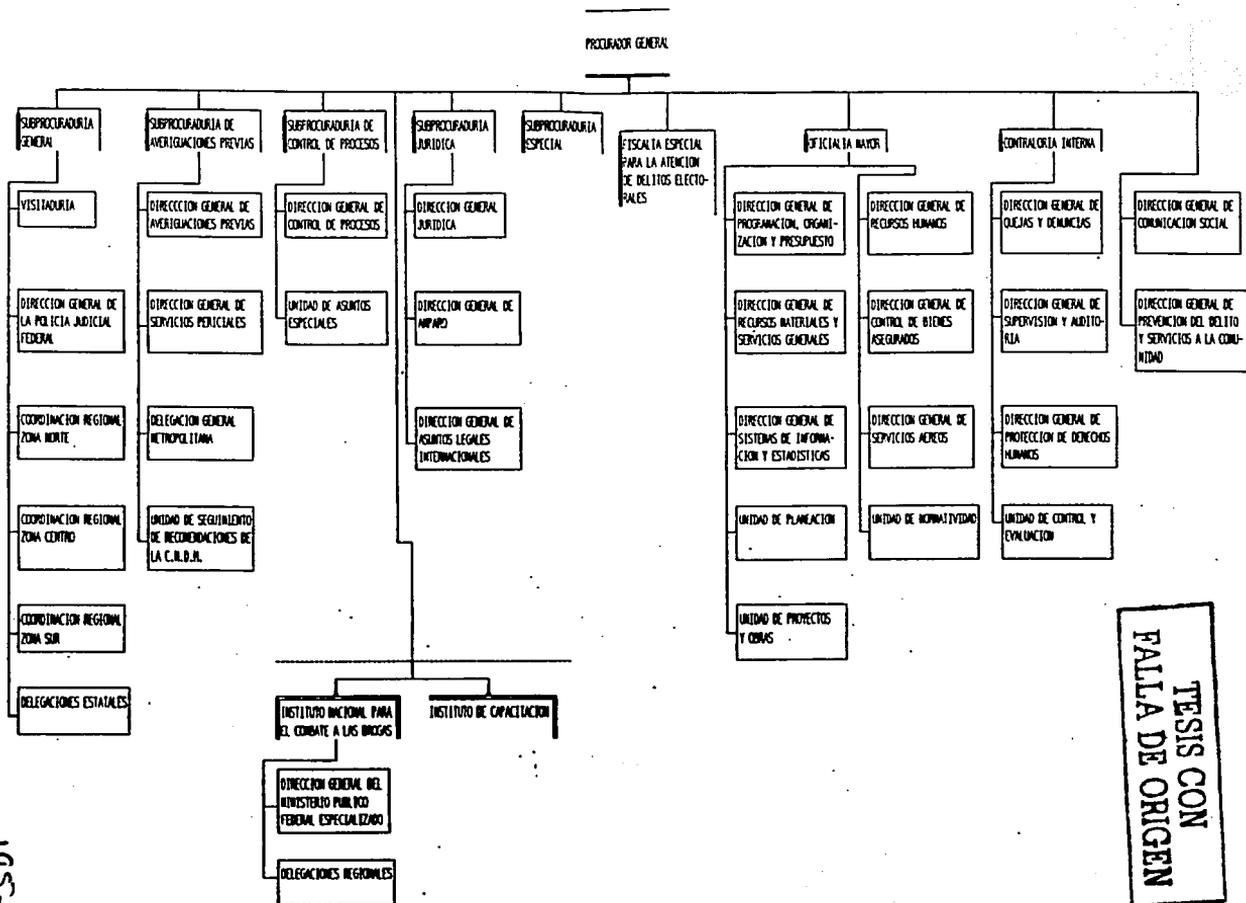
No obstante, las propuestas aludidas pueden contribuir a lograr una mas eficiente y humanitaria procuración de justicia, la cual, aunada a un renovado y brioso Poder Judicial, será la columna rectora del sistema de justicia mexicano, garante de una justicia transparente, de una verdadera justicia para todos.

Una vez mas, reitero que el camino hacia una justicia moderna y optima es arduo y difícil. Encontrar y aplicar correctamente la política Criminológica que satisfaga a una gran Nación como la nuestra se dice, se escribe y hasta se puede pensar como tarea fácil, mas la realidad es que dista mucho de serlo, sin embargo creo que tenemos los instrumentos necesarios para lograrlo.

**ANEXOS**

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

ORGANIGRAMA.

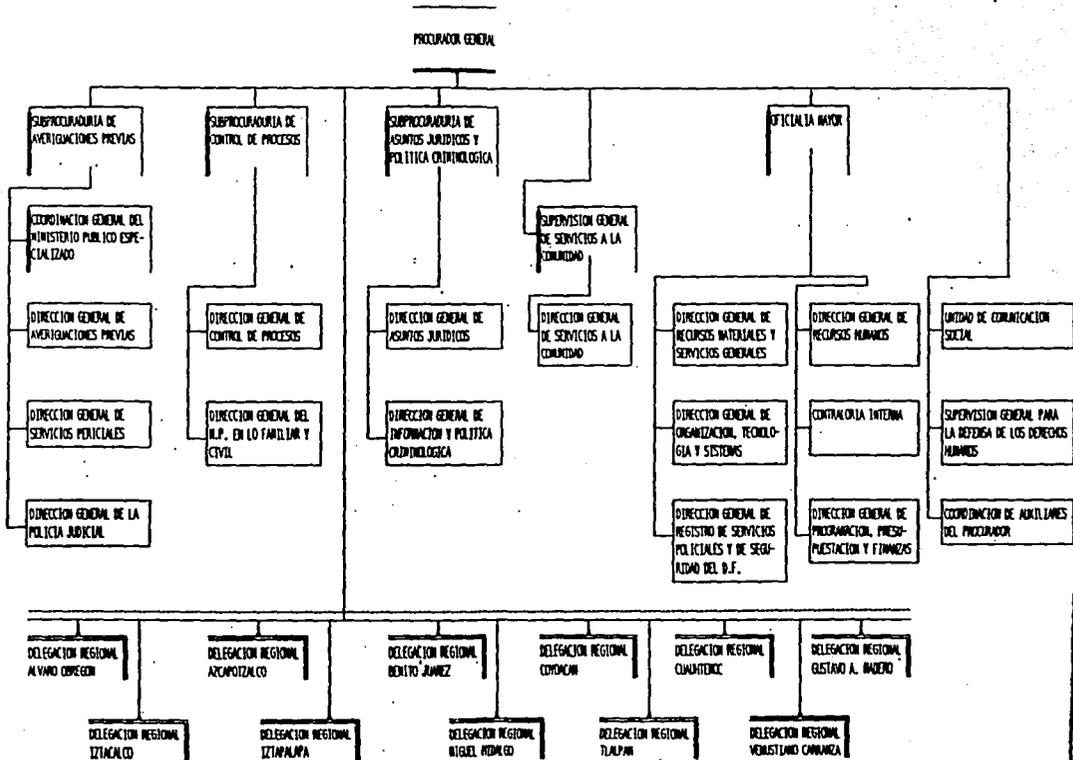


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

195-A

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

ORGANIGRAMA.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

195-B

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Instituto interregional de naciones unidas para investigaciones sobre el delito y la justicia** Criminología en América Latina. España, 1990.

**P.G.J.D.F. , Instituto Nacional de la Administración Publica ( 1ª ed . ) .** Ministerio Publico Especializado: Instrumento de modernización en la Procuración de Justicia. México, 1993.

**ADATO GREEN, Victoria y Humberto Román Palacios, Juan silva Meza.** Dinámica de Procedimiento Penal Federal y el Amparo Penal, Directo e Indirecto; Metodología para el control y seguimiento (2ª ed . ) . Ed Porrúa. México, 1994.

**CASTRO Y CASTRO, Juventino V.** La Procuración de Justicia Federal ( 1ª ed . ). Ed. Porrúa. México, 1993.

**CASTRO Y CASTRO, Juventino V.** El Ministerio Público en México. (1ª ed.) Ed. Porrúa. Mexico , 1998.

**DEATON, William W.** The New Federal Criminal Code: A Sampler. New Mexico Law Review, The University of New Mexico School of Law, E. U. A. , 1986, 16, (1), 45-48.

**DELGADO, Juan Manuel.** La Crisis de la Justicia, una forma de victimización de la clase marginada. Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales. Ed. Porrúa. México, 1990, 56 (1-12), 125-127.

**FÍX FIERRO, Hector.** La eficiencia de la Justicia (una aproximación y una propuesta) ( 1ª ed . ). Cuadernos para la reforma de la Justicia. U. N. A. M. México, 1995.

**GARCÍA GUIZAR, Abel.** El caos jurisdiccional novohispano. Vinculo Jurídico, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 1991 ( 6-7 ), 32- 54.

**GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** El Sistema penal Mexicano (1ª ed. ). Ed. Fondo de Cultura Economica. México 1993.

**GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** Justicia Penal. (1ª ed. ). Ed. Porrúa. México, 1982.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA , Francisco.** Código Penal Comentado (10ª ed. ). Ed. Porrúa. México, 1992.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA, Réne.** Justicia para el pueblo (1ª ed. ). Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1989.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA, Réne.** La Justicia: Logros y Retos. Una vision de la modernizacion de México (1ª ed. ). Ed. Fondo de Cultura Economica. México, 1994.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA, Réne.** Política Criminológica Mexicana (1ª ed.), Ed. Porrúa. México, 1993.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA, Réne.** Reflexiones sobre el Derecho Mexicano ( 1ª ed.). Estudios Jurídicos. Ed. U. N. A. M. Mexico, 1988.

**MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.** Policía Nacional investigadora del Delito. (1ª ed.). Ed. Porrúa . Mexico, 1999.

**MARQUES PIÑERO, Rafael.** El sistema jurídico de los Estados Unidos de America (1ª ed.). Cuadernos Constitucionales México-Centroamerica. U. N. A. M. México, 1994.

**MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO:** Instrumento En la Modernizacion en la Procuración de Justicia, P. G. J. D. F., I. N. A. P., México, D.F., (1ª ed.), 1993.

**PARRA OCAMPO, Leopoldo.** La Evolucion del Ministerio Publico en el Estado de Guerrero, INACIPE, P.G.R. , Gobierno del Estado de Guerrero, México (1ª ed.), 1989.

**SALÍNAS DE GORTARI, Carlos.** Plan Nacional de Desarrollo, S. P. P., México, 1989.

**SCHNEIDER, Hans Joachim.** La Criminalidad, la Investigacion Criminologica y el control social en Alemania Occidental y Oriental antes y despues de la unificacion. Doctrina Penal. Teoria y Practica en las Ciencias penales. Ediciones de Palma. Argentina, 1992, 15, (57-58), 63-77.

**SLUSHER, Stephen A.** Criminal Procedure. New Mexico Law Review, The University of New Mexico School of Law, E. U. A., 1986, 16, (1), 25-37.

**SOTO LAMADRID, Miguel Angel.** El Sistema General de Prevención del Delito . Revista del psgrado de Derecho, Universidad de Sonora. México, 1995, 1, (1), 84-85.

**STELZNER, Luis G. y Jeffrey Buckels.** Criminal Law. New México Law Review, The University of New México School of Law, E. U. A. , 1986, 16, (1), 9-24.

**TOCORA, Fernando.** Política Criminal en America Latina. (1ª ed.) Ed. Librería del Profesional. Colombia, 1990.

**VALADES, Diego y GONZÁLEZ DE LA VEGA, Réne.** Documentos básicos de la Procuraduría General de Justicia que señalan los conceptos generales para orientar su gestion y las metas en la persecución de los delitos (1ª ed.). P.G.J.D.F. México, 1993.

**ZEDILO PONCE DE LEON, Ernesto.** Diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia (1ª ed.). Partido Revolucionario Institucional. México, 1994.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal.**

**Código Federal de procedimientos Penales.**

**Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

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

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la republica.**

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

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

**Procuraduría General de la República**

[http:// www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

**Procuraduría General del Distrito Federal**

[http:// www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

**Cámara de Senadores**

[http:// www.senado.gob.mx/legislacion/](http://www.senado.gob.mx/legislacion/)

**Cámara de Diputados**

[http:// www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)