

00781 12

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"OPTIMIZACION DE LA PROCURACION DE JUSTICIA
EN EL DISTRITO FEDERAL VERSUS DELINCUENCIA
ORGANIZADA ANTE EL DERECHO PENAL"**

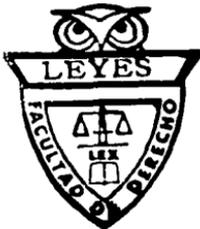
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

MANUEL GUTIERREZ ADRIANO



DIRECTOR DE TESIS: PROF. DOCTOR CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ

Ciudad Universitaria, México, D.F., primavera de 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA



QUO VADIS
IUSTITIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

ÍNDICE GENERAL

Abreviaturas

Introducción	VIII
--------------------	------

Capítulo Primero

Marco histórico referencial

El Ministerio Público y su historia

1.1	Antecedentes en el mundo	1
1.1.1.	Grecia	3
1.1.2	Roma	5
1.1.3	Francia	8
1.1.4.	España	10
1.2.	Antecedentes del Ministerio Público en el Estado mexicano	13
1.2.1.	El Ministerio Público en la primera Constitución mexicana 1824	14
1.2.2.	El Ministerio Público en la Constitución de 1857	16
1.2.3.	Pensamiento de Luis Cabrera en torno a la figura del Ministerio Público	20
1.2.4.	El Ministerio Público en la Constitución de 1917	26
1.3.	Principios que caracterizan al Ministerio público	33
1.4.	Referencia capitular	40

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I

Capítulo Segundo

Planteamiento del problema

La transformación de la delincuencia

2.1.	La teoría de la transformación de la delincuencia.....	42
2.2.	Concepto de delincuencia organizada y sus características.....	46
2.3.	Marco jurídico de la delincuencia organizada	61
2.3.1.	El crimen organizado como fenómeno internacional, federal y la necesidad de la intervención efectiva de las autoridades de procuración de justicia del Distrito Federal.....	72
2.4.	Interacción de las organizaciones delictivas en el Distrito Federal	78
2.5.	Delitos contra la salud en el Distrito Federal.....	82
2.6.	Políticas de Estado en materia de drogas	86
2.7.	El lavado de dinero en el Distrito Federal	92
2.7.1	Gravedad del delito de lavado de dinero	100
2.8.	La lucha contra el secuestro en el Distrito Federal	101
2.8.1.	Diversas modalidades del secuestro y su debido combate	106
2.9	Robo de vehículos en el Distrito Federal	110
2.10.	La estadística de la criminalidad y la cifra oscura en el Distrito Federal.....	116
2.11.	La delincuencia organizada en el D.F. y factores de poder.....	118
2.12.	El problema de la corrupción al interior de las instituciones públicas	122
2.13.	El combate a la delincuencia en las grandes capitales.....	124
2.14.	Medios de lucha contra el crimen organizado en Francia y la Unión Europea	129
2.15.	Referencia capitular	135

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo Tercero

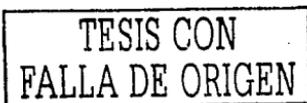
Marco teórico conceptual e hipótesis

Actuación del Ministerio Público como autoridad investigadora con relación a la delincuencia organizada

3.1	¿Qué es La justicia?	139
3.1.1.	¿Qué es la procuración de justicia?.....	142
3.2.	El monopolio en el ejercicio de la acción penal y la pretensión punitiva.....	151
3.3.	El Ministerio Público y la abogacía de Estado	155
3.3.1.	¿La institución del Ministerio Público es representante social o representante de Estado?.....	158
3.4.	Las función investigadora del Ministerio Público en el Distrito Federal	160
3.5.	El respeto a las garantías individuales del gobernado durante el desarrollo de la averiguación previa.....	165
3.6.	La autocomposición en materia penal	178
3.7.	Valor probatorio de las diligencias practicadas por el Ministerio público en la averiguación previa.....	182
3.8.	Unidades de apoyo del Ministerio Público	193
3.8.1.	Jefatura General de la Policía Judicial.....	194
3.8.1.1	La policía judicial frente al fenómeno de la delincuencia	201
3.8.2.	Coordinación General de Servicios Periciales	204
3.8.3.	La Dirección General de atención a víctimas del delito	210
3.9.	El ministerio público del Distrito Federal como apoyo del Ministerio Público Federal.....	218
3.10.	Hacia una verdadera representación social del ministerio público en el Distrito Federal.....	223
3.11.	El Ministerio Público en el Derecho comparado	225

3.12.1. Formulación de la hipótesis	230
3.12.2. ¿Existe en el Distrito Federal un modelo adecuado y eficiente de procuración de justicia para combatir la delincuencia organizada?	232
3.12.3. ¿Existen obstáculos para una óptima procuración de justicia en el Distrito Federal? .Hipótesis	233
3.12.4. ¿Es necesaria la reestructuración normativa penal tanto, en sus contextos sustantivo y adjetivo para un mejor combate a la delincuencia organizada?	233
3.13. Referencia capitular	233

Capítulo Cuarto



Contrastación de la hipótesis

La Institución del Ministerio Público como Garante de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal

4.1. La ubicación de la Procuraduría General de Justicia en el organigrama del gobierno del Distrito Federal.....	240
4.2. Organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	241
4.3. Mecanismo para la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.....	252
4.3.1. Perfil y personalidad del investigador	254
4.3.2. Proceso de selección del investigador.....	260
4.3.3. La evaluación del investigador y su capacitación	262
4.3.4. La necesidad de que no solo sea licenciado en derecho el agente del Ministerio Público	270

4.4.	La multifuncionalidad del procurador General de Justicia del Distrito Federal como obstáculo para una óptima procuración de justicia en materia de delincuencia organizada	273
4.5.	El Ministerio Público y los derechos humanos	280
4.6.	La Policía Judicial en México y su óptima profesionalización	287
4.7.	La intervención del ministerio público en la prevención de la delincuencia en el Distrito Federal.....	293
4.8.	Pros y contras del programa de cero tolerancia en Nueva York, política palermo y su aplicación en el Distrito Federal	300
4.9.	Los controles existentes para el funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal.....	310
4.10.	XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (Tepic, Nayarit), febrero 2003	315
4.11.	Entrevistas con servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia como elementos de convicción para la hipótesis.....	320
4.12.	Referencia capitular	331

Capítulo Quinto

Propuestas



Mejoras sustanciales a la procuración de justicia en el Distrito Federal para el combate a la delincuencia organizada

5.1.	La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como institución autónoma. Perspectiva política y jurídica.....	339
5.2.	La reforma administrativa en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	344
5.3.	El Ministerio Público como factor fundamental en la creación de la Policía criminal en el Distrito Federal.....	349



5.4.	Reformas para un mejor servicio civil de carrera	354
5.5.	Optimización de los controles existentes para el debido funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal.....	362
5.6.	La modernización tecnológica en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como condición <i>sine qua non</i> para una óptima procuración de justicia	364
5.7.	Reformas a la normatividad adjetiva, para la autorización de infiltración de agentes encubiertos contra la delincuencia organizada	367
5.8.	Referencia capitular	371
	Conclusiones.....	372
	Bibliografía	381

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ABREVIATURAS

Cfr.-=	Confróntese
Ibid.- =	Igual que la anterior pero distinta página
Ídem.- =	mismo libro y misma página
Op. Cit.- =	Obra citada pero distinta de la anterior
Ed. =	edición
P. =	Página
Pp. =	Páginas
Cd. =	Ciudad
LOAPDF =	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
LOGJDF =	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Página WEB =	Sitio de la Red de Información en Internet
CPDF =	Código Penal para el Distrito Federal
CPF =	Código Penal Federal
CPPDF =	Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
LFTSE =	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
PGR =	Procuraduría General de la República
AFI =	Agencia Federal de Investigaciones
CFPP =	Código Federal de Procedimientos Penales
LGTOC =	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
MP =	Ministerio Público

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema:

¿Existe en el Distrito Federal un modelo adecuado y eficiente de procuración de justicia para combatir la delincuencia organizada?

Personalmente he elegido este tema de investigación por las siguientes razones:

Ser un habitante del Distrito Federal y, por tanto, involucrado en su problemática diaria, dentro de la cual destaca la inseguridad de la que somos presos quienes vivimos en la capital de la República, en cuyo territorio se han asentado organizaciones criminales con el objeto de establecer sus operaciones.

Por otro lado, estoy identificado con las acciones realizadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en las estrategias del sistema de procuración de Justicia. He visto de cerca los movimientos institucionales, sus transformaciones, sus aciertos y desaciertos; por lo que es de mi interés realizar un trabajo investigativo en donde se muestre la situación actual de la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, y las posibles soluciones para combatir de forma más eficaz a la delincuencia organizada.

Por tales razones he **delimitado el tema** de estudio a la zona geográfica del Distrito Federal; y aunque como se verá en el desarrollo de la tesis, tiene relación directa con las políticas públicas que se adoptan en las entidades federativas, así como el gobierno federal, pero en esta ocasión se explora la Ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En México, Distrito Federal se ha realizado un buen esfuerzo en la procuración de justicia, sin embargo, se considera que es necesario incrementar los factores que optimicen dicha procuración, para lo cual se deberá diagnosticar cuáles son los puntos por optimizar y en qué forma. Siendo columna central para el éxito de tal objetivo, el establecer las estrategias mejores en contra de la delincuencia organizada en el Distrito Federal, ya que ésta es la que más hiere a nuestra sociedad. Por lo que es necesario plantear innovaciones al modelo de procuración de justicia en el Distrito Federal, desde su estructura y funcionamiento interno, dotar de autonomía a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y modificar la forma de selección del procurador general, entre otras medidas.

Por lo que hace a la temporalidad, el trabajo requiere de la comparación de acciones gubernamentales en materia de combate a la delincuencia organizada, fundamentalmente de finales de los años ochenta y principios de los noventa, hasta el día en que se ha terminado de escribir el volumen; no obstante, el capítulo primero trata someramente sobre los antecedentes históricos de la figura del Ministerio Público en Roma, Grecia, Francia, España y en México, antes de la colonia. A pesar de ello, el tiempo de la investigación no abarca hasta aquellos tiempos, sino de aproximadamente 15 años a la fecha.

Respecto a la delimitación semántica del tema, he recurrido al uso de diccionarios jurídicos especializados, así como a distintos libros a fin de comparar los conceptos aportados por la doctrina de términos como: Justicia; procuración de justicia,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

delincuencia organizada; delitos contra la salud, secuestro; lavado de dinero; corrupción; investigación previa; Policía Judicial; Ministerio Público; derechos humanos; controles constitucionales, legales y políticos; autonomía; Política Criminal; servicio civil de carrera, etc.

Uno de los propósitos de la investigación es conocer la evolución histórica de la figura del Ministerio Público en el mundo, a fin de saber cuál es el antecedente histórico que más se le asemeja. (Repito como sólo referencia somera)

El uso de oraciones tópicas:

Se hace una referencia sobre la evolución de la delincuencia, en virtud de que ambas son de carácter dinámico; de tal suerte que lleguemos a conocer las características de la delincuencia que opera en nuestros días en la capital de la República.

Toda vez que la existencia de la delincuencia conlleva la necesidad del Estado de crear órganos, mismos que a su vez deben accionar a fin de reprimir las conductas desplegadas por los miembros de las organizaciones criminales. En el caso concreto, en el Distrito Federal, y atendiendo al pacto federal, contamos con una Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuya misión principal es la de investigar y perseguir delitos del fuero común, llevar a proceso a los presuntos responsables de los delitos (comunes a contraposición de federales) que se cometan dentro de su territorio.

Vistas las transformaciones de la delincuencia, y las nuevas formas en que opera, su organización a manera de empresa, el uso de la tecnología con fines delictivos, el buen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

manejo de las armas, los contactos institucionales que tienen para operar impunemente, así como la forma en que astutamente lavan el dinero, que ha sido obtenido a través de sus operaciones ilícitas.

¿Acaso la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha evolucionado en la misma medida en que lo ha hecho la delincuencia organizada en el territorio en donde tiene competencia de actuación?

Si no es así, ¿Cuáles son las posibles soluciones que se proponen? La única finalidad de éstas, es lograr combatir a la delincuencia de una forma más eficaz, y recobrar la credibilidad de la sociedad, como representante social que es el Ministerio Público.

Los recursos de la investigación:

El periodo de realización de la tesis doctoral comprende el periodo de septiembre del 2002 a mayo del 2003, lapso en el cual fueron visitadas bibliotecas, públicas y privadas, se realizaron entrevistas a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (2003), para recabar sus puntos de vista, sobre el estado actual de la Institución, y las posibles soluciones, que ellos sugieren para mejorar la eficacia de la institución del Ministerio Público. A solicitud de los mismos se guardó su anonimato, y que por honestidad intelectual es respetable su derecho a la discrecionalidad de la fuente, pidiendo la comprensión del evaluador de este trabajo, por la razón expuesta.

Respecto al marco teórico que se cita, es lo más actualizado posible, a fin de estar a la altura de los últimos conocimientos que sobre la materia existen. Por ejemplo, algunos autores manejan la teoría de la transformación de la delincuencia. Ellos conciben éste

fenómeno como de carácter dinámico y que siempre se adecua al lugar en dónde opera. Por tanto debemos estar conscientes que es distinto el tono del fenómeno delictivo en Estados Unidos, en Argentina, en Colombia, Francia, y cualquier otro lugar del mundo. Que si bien, tienen rasgos comunes, sus diferencias se deben a una multitud de factores, tales como las políticas públicas que para combatir a la delincuencia se adoptan en cada uno de los países; si se trata de Estados que se rigen bajo un régimen parlamentario o presidencialista; si el fenómeno se presenta en Estados Federales o centrales; si las medidas adoptadas son represivas o permisivas de algunas conductas, etc.

Para el mejor resultado de la investigación, he tenido que consultar bibliografía referente al Derecho Penal, Victimología, Criminología, Criminalística, Política Criminal, Derecho Procesal Penal, derechos humanos, garantías individuales, Derecho Constitucional, Sociología, Sociología Jurídica, Derecho Administrativo, Derecho Laboral, Derecho Burocrático, incluso he recurrido al Derecho Mercantil. Resultando de lo anterior el tener elementos suficientes para la respectiva hipótesis y en su momento la debida contrastación (comprobación).

Los métodos seleccionados para el trabajo de investigación, son el científico, dentro del cual se hallan: La documentación sistemática (con un marco histórico), con uso de técnicas de observación (sistemática), el censo (trabajo de campo) a través de las entrevistas que durante el desarrollo del trabajo se hacen y el experimento; aplicándolos conforme a las características analíticas de los apartados respectivos. (Procuración de justicia y delincuencia organizada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El objetivo general es la descripción de un panorama general que guarda la problemática de la delincuencia organizada en el Distrito Federal; los antecedentes de la institución encargada de la procuración de Justicia en la capital de la república: Además se hace la descripción actual, orgánica y de funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sobre la cual se han cimentado los tropiezos de dicha institución para el combate de la delincuencia, tomando en consideración, que ésta última ha evolucionado de una forma geométrica, en tanto que las instituciones, siempre han ido a la zaga. Por lo que se propondrán una serie de medidas a tomar para eficientar el combate al fenómeno criminal.

- El propósito específico de la investigación es proponer un nuevo modelo orgánico y de funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; mediante el acotamiento de las funciones encomendadas actualmente al titular de la dependencia.
- Se propone la autonomía e independencia técnica, administrativa y presupuestal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, separándola del poder ejecutivo; lo cual, no significa su adhesión al poder judicial.
- Se propone la adopción de un óptimo servicio civil de carrera dentro de la procuraduría y los organismos auxiliares, así como la profesionalización de los servidores públicos involucrados en la lucha contra la delincuencia.
- A pesar de que la propuesta será muy particular, se deberá dejar asentada la necesidad de que la adopción de dichas medidas en los demás Estados de la República, así como una verdadera coordinación entre las autoridades encargadas de la procuración y administración de Justicia en el ámbito nacional,

para la eficaz lucha contra la delincuencia organizada, que en nuestros días tiene matices internacionales y empresariales.

Las innovaciones que se propongan contendrán los elementos que los indicadores nos señale el trabajo metodológico de investigación, para establecer el perfil de las características arrojadas por el estudio respecto de la delincuencia organizada en el Distrito Federal y sus factores condicionantes (causas próximas y últimas de la delincuencia organizada)

El capítulo primero trata sobre los antecedentes históricos del Ministerio Público, no solo en Grecia, Roma, Francia y España, sino que además se hacen estudios constitucionales sobre la figura en la evolución constitucional mexicana, de dónde se destaca el pensamiento que aún tiene vigencia de Luis Cabrera, sobre la figura del Ministerio Público.

El capítulo segundo trata sobre la teoría de la transformación de la delincuencia, siendo una de sus características, su organización empresarial cruzando fronteras. Además se abordarán los delitos que desde mi personal punto de vista son los que han tenido mayor repercusión social, política y económica, cometidos en el área del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se afirma que otro de los factores que propician la impunidad de los miembros de las organizaciones criminales es la corrupción de que han hecho presa a las instituciones, en su conjunto, y los efectos dañinos que ha traído consigo.

Asimismo, dadas las características de la nueva delincuencia, se hace un análisis comparativo con aquellos medios de lucha contra éste fenómeno que se han adoptado en otras latitudes de la tierra, en dónde la apertura comercial es mucho mayor que la existente en América del Norte.

En el capítulo tercero se hace un análisis sobre la situación actual que guarda el Ministerio Público en la capital de la república, resaltando la función investigadora y persecutora de delitos de la Institución; la necesidad de acotar sus funciones con el propósito de concentrar sus esfuerzos en el combate a la delincuencia, para cuyo logro requiere del apoyo solidario de sus auxiliares, principalmente de la Policía Judicial y de los Peritos, quienes trabajan, al menos formalmente bajo sus ordenes consolidándose la hipótesis del trabajo.

El capítulo cuarto que contiene la contrastación de la hipótesis, ubica a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como un órgano descentralizado, dependiente del Poder ejecutivo local; nos permite conocer su funcionamiento y estructura internos. Se nos permite ver al Ministerio Público como un ente multifuncional, motivo por el cual sostengo que no le es posible concentrar sus esfuerzos para combatir a la delincuencia organizada, ni abatir eficazmente el fenómeno delictivo en el área de su competencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las autoridades capitalinas han puesto sus ojos en el éxito de autoridades norteamericanas e italianas en su combate contra la delincuencia, por lo que se hace un estudio en torno a los programas de "Cero tolerancia" y el "Plan Palermo", con el objeto de ver su posible adopción por las autoridades mencionadas para combatir el fenómeno delictivo en el Distrito Federal.

Se verán los puntos de vista de los Procuradores Generales de Justicia de las Entidades Federativas respecto de la problemática que enfrente la institución del Ministerio Público y sus posibles soluciones, a fin de optimizar su funcionamiento.

Por otro lado, será señalado el punto de vista de algunos trabajadores de la Procuraduría, quienes muestran su sentir, y su óptica respecto al futuro de la institución. El capítulo quinto contiene una serie de propuestas, entre las cuales se destacan:

- Una nueva política presupuestal a cargo del legislativo local;
- La necesaria autonomía del Ministerio Público, para el logro de sus fines;
- La reforma administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- La adopción de una política criminal congruente con la realidad político, social, en que se estudien las medidas represivas y permisivas de conductas hasta ahora punibles, y el bien jurídico protegido por la norma penal.
- La necesaria y real profesionalización del Ministerio Público, de los miembros de la Policía Judicial y de los peritos al servicio de la Procuraduría;
- La implementación de un mejor servicio civil de carrera, para el Ministerio Público y sus auxiliares en que se les brinde estabilidad en el empleo (Obviamente dentro de la institución en cuanto a sus funciones y no a donde las realice; es decir, las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

rotaciones son positivas), y se mejoren las prestaciones económicas que les permitan la realización de una vida decorosa, y el despliegue de conductas ajenas a la corrupción;

- La urgente modernización tecnológica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la que no tendrá el éxito esperado, si éste esfuerzo no se hace de manera conjunta y homogénea por las Procuradurías del resto de las entidades federativas, con el apoyo del gobierno Federal, tal y como se manifiestan algunos Procuradores de los Estados de la República Mexicana en distintos foros de la materia.
- Creación de la licenciatura y especialización en Procuración de Justicia;
- La idónea adecuación del marco jurídico local, para el efectivo combate a las organizaciones criminales que tienen operaciones en la ciudad de México; ya que no se han realizado, y sin ellas el Ministerio Público carece de armas legales que le permitan afrontar empresa tan riesgosa.

Se ha pretendido en ésta labor investigativa, realizar los elementos sustanciales de metodología y de trascendencia jurídica que puedan aportar de manera inmediata soluciones al problema tan complejo de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal. Por su puesto que hay materia para muchas investigaciones más, pero por lo pronto espero haber cubierto las expectativas respecto a la tesis doctoral que se presenta. Agradeciendo el apoyo brindado para la presente tesis, por el Director de la misma, profesor, Doctor Carlos Juan Manual Daza Gómez, así como las amables orientaciones del honorables sínodo, Doctores Raúl Carrancá y Rivas, Ricardo Franco Guzmán, Elías

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Polanco Braga, Carlos Juan Manuel Daza Gómez, Aurora Basterra Díaz. Jorge Malvaez
Contreras, Miguel Angel Granados Atlaco.

Gracias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo primero

Marco doctrinal histórico referencial

El Ministerio Público y su historia

[*Lex est ratio summa insita in natura quae iubet ea quae facienda sunt prohibetque contraria*] La ley es la suprema razón asentada en la naturaleza, que ordena lo que se debe hacer y prohíbe lo contrario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIX

1.1 Antecedentes en el mundo

Para Fix Zamudio el Ministerio Público es el organismo del estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar de las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad".¹

Miguel Fenech define a la institución del Ministerio Público como "una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso pena".²

Para Guillermo Colín Sánchez, el Ministerio Público es "una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".³

De las definiciones antes señaladas, se puede desprender que el primero de los autores, define a la institución desde la perspectiva de las funciones que en la historia constitucional le han sido conferidas; en tanto que los dos últimos han hecho hincapié en la función de representante social, dentro y fuera del proceso

¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1978. P. 153.

² FENECH, Miguel, "El proceso penal". 3ª edición. Editorial Egesa. España; 1978. P. 64.

³ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, "Derecho mexicano de procedimientos penales, "9ª edición. Porrúa, México; 1983. P. 230.



penal: aunque con la salvedad de que ninguno de ellos, ha tomado en cuenta, lamentablemente, que la Institución del Ministerio Público en la actualidad debe ser principalmente la de investigador de las conductas delictivas, así como órgano promotor de la prevención delictiva, dadas las circunstancias actuales que atraviesa, no solo México, ni el Distrito Federal, sino las grandes ciudades del mundo, que se ven agobiadas ante las nuevas organizaciones criminales, que cruzan fronteras, y se modernizan día con día.

Miguel Angel Castillo Soberanes afirma que con el surgimiento del Ministerio Público, nace en nuestro sistema la llamada "acusación estatal", en virtud de corresponder a un órgano del Estado ejercitar la acción penal, además de ser blanco de las mas intrincadas críticas.

Hay autores como *Carcano*⁴ y *Mussio*⁵ que han considerado la creación de ésta institución como un acto tiránico; para el primero ha sido un invento de la monarquía francesa, tan solo con el afán de tener de la mano a la magistratura. Para el otro, es un ente que solo se moviliza de conformidad a los intereses del Poder Ejecutivo.

⁴ Cit. - Autor citado por: CASTRO, Juventino V. "El Ministerio Público en México", 6ª edición, Porrúa, México: 1985, P. 16.

⁵ "Trata de un "Instituto tiránico, que como el caballo de Troya, lleno de armas y de soldados, de perfidia, de armatijas, y engaños, ha sido sacrilegamente introducido en el templo de la justicia, encajado en terciopelo con largos cordones de oro, hundido como una espina en el corazón de la magistratura y llamado también entre nosotros, por simple paganismo, el Ministerio Público, el ente mas monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional a un tiempo que ora es soberano, ora esclavo, ora lleva las cadenas al cuello, ora las sujeta y otras con desprecio de toda ley y resumido en sus últimas actitudes es un ente sin inteligencia ni conciencia, un automata y un ente que debe moverse a voluntad del poder ejecutivo" Citado por MARTÍNEZ PINEDA, Angel, "Estructura y valoración de la acción penal", Editorial Azteca México: 1968, P. 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero siendo, la figura en cuestión una de carácter tan noble, no es raro que hay encontrado defensores a lo largo de su historial tales como: *D. Riva*⁶ quien lo ve como una institución imparcial; para *Siracusa* la teoría abolicionista del Ministerio Público se funda en un proceso de tipo inquisitorio en que el Juez también asume las funciones de acusador, o bien en el ejercicio privado de la acción penal.

En suma, y atendiendo a la multiplicidad de funciones encomendadas al Ministerio Público, en sentido figurado, se puede hacer representar al Ministerio Público, como un pulpo, cuyos tentáculos son todas y cada una de las muy variadas y contradictorias funciones desplegadas por la institución.

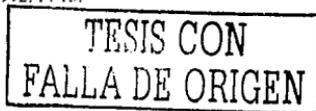
El Ministerio Público es una de las instituciones que desde el punto de vista doctrinal, encuadran su nacimiento en distintos lugares y época, entre los cuales se pueden citar, principalmente Grecia y Roma, Italia medieval, mientras que la corriente dominante lo ubica en Francia.⁷ Por lo que comenzaremos con el estudio de su evolución histórica en el orden cronológico siguiente.

1.1.1 Grecia

Los antecedentes más lejanos del Ministerio Público hay quien lo encuentra en el derecho griego, especialmente, el Rey, el Consejo de ancianos y la asamblea del pueblo, llevaban a cabo juicios orales y públicos a efecto de sancionar a los

⁶ Cfr.- RIVA, D, "Tratado de derecho procesal penal". Vincenzo. Manzini. Editorial Egea. España: 1951. P. 314.

⁷ Cfr.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público", UNAM. México; 1992. P. 15.



infractores de ciertos usos y costumbres. El ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía su acusación ante el Arconte, quien, al tratarse de delitos privados⁶ y atendiendo a la jurisdicción de cada caso, convocaba al tribunal del Areópago, al de los Esphetas o el de los Heliastas.

El tribunal areópago estaba conformado de cincuenta integrantes, quienes tenían la costumbre de deliberar durante las noches. Su esfera de competencia era demasiado reducida, tan solo a unos cuantos delitos, cuya penalidad era de índole capital.

El tribunal de los Esphetas, se componía de cincuenta y un Senadores, que ocupaban el cargo por sorteo. Estos conocían de homicidios voluntarios y no premeditados.

La audiencia de los Heliastas se componía de seis mil ciudadanos, quienes debían reunir el requisito de contar con treinta años de edad y de saberse de una conducta intachable. Por su composición debían dividirse en diez secciones, y actuaban en audiencia pública. Sus actividades las realizaban a la luz del sol, y conocían de los juicios que no estaban exclusivamente reservados a los órganos colegiados ya citados. Además conocían de asuntos civiles, al igual que el Phirintaneo, que se integraba por quinientos Jueces.

⁶ En aquel entonces los delitos se podían distinguir, en públicos o privados, cuya acusación, en el caso de los primeros correspondía a los ciudadanos, con un predominio del sistema acusatorio, en tanto, que en los segundos, correspondía al ofendido y sus parientes

Por su parte, los Temosteti, tenían la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la asamblea del pueblo para que designara un representante que llevara la voz de la acusación.⁹

El Arconte, que era un magistrado que antevénia en los juicios en representación del ofendido y de sus familiares. Lamentablemente no se han encontrado datos suficientes para determinar con precisión las funciones reales de éste magistrado. Con la misma imprecisión se dice que la persecución de los delitos en Atenas, era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares.¹⁰

Una de las imprecisiones de que se habla, es que hay quienes opinan que la intervención del Arconte en la persecución de los delitos era de carácter supletorio, en virtud, de que la acción procesal penal era encomendada a los particulares, y solo cuando éstos no la ejercían, intervenía el arconte.¹¹ A continuación pasaremos a la referencia histórica.

1.1.2 Roma

A diferencia de lo que aconteció en Grecia, en donde la voluntad de la colectividad estaba por encima de la individual, en Roma el pensamiento eminentemente práctico y el individualismo cobraron mayor fuerza.

⁹ Cfr.- PARRA OCAMPO, Leopoldo. "La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero". Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1989. Pp. 23 y 24.

¹⁰ Cfr.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso. "Manual de procedimientos penales". Editorial Trillas, México: 1998. P. 14. Asimismo véase ROMAN LUGO, Fernando, "El Ministerio Público en México". Revista mexicana de derecho penal - Num. 39. Septiembre de 1964. México, P. 72.

¹¹ Cfr.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Conferencia nacional de procuradores de justicia de los Estados Unidos Mexicanos". México: 1960. P. 71.

En la época de los reyes, estos detentaban la facultad jurisdiccional sobre asuntos de índole privado; ya sea por sí o por medio de Patricios; aunque en los asuntos en los que se ventilaba la vida de alguna persona, el pueblo en ciertas ocasiones intervenía.¹²

En el periodo de la República (governaba el Senado), el ciudadano, así como un magistrado, podían perseguir ante el pueblo el castigo de los crímenes capitales; pero los comicios solían, en ocasiones delegar sus funciones en ciudadanos llamados "questores parricidii", a quienes se encargaba la recolección de las pruebas relativas a los crímenes capitales.

Durante el imperio, el procedimiento se va restringiendo, ya que el magistrado va asumiendo funciones de instructor y de Juez, con la salvedad de que los delitos perseguibles fueron en aumento, de tal forma, que el procedimiento se tornó oficioso e inquisitivo, motivo por el cual la acción popular fracasa.

A consecuencia de ésta práctica, y que durante este lapso aumentaron las delaciones secretas, los ciudadanos se vieron en la necesidad de buscar alguna forma de defensa, por lo que se abandonó la práctica de la acusación privada, por

¹² Recuerdese el pasaje bíblico, a través del cual se pone ante el Poncio Pilato la decisión de perdonar la vida a dos reos, uno de ellos Jesucristo y el otro un desalmado homicida llamado Barrabás; el pretor no decidió el fondo del asunto, fue el pueblo de Galilea.

lo que se optó por la acusación popular y el procedimiento de oficio que según F. Manduca es el germen del Ministerio Público.¹³

En Roma existieron unos funcionarios denominados *curiosi*, *stazionari* o *irenarcas*, cuya misión se circunscribía a perseguir a los delincuentes, mediante el ejercicio de funciones policiales. Los *paraefectus Urbis*, en la ciudad; los procónsules; los *advocatio fisci*, ciudadanos en quienes el emperador delegaba una serie de funciones, incluso, para juzgar asuntos de interés del estado; así como los *procuradores Caesaris*, quienes se asemejan mucho a los procuradores del Rey de la antigua Monarquía francesa.¹⁴

Hay quienes han encontrado cierto parecido en ciertos funcionarios, a quienes se les conocía como "judices questiones", cuya actividad era semejante a una de las desempeñadas por el ministerio público, ya que les era encomendada la función de comprobar hechos delictuosos; aunque sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales.¹⁵

Además hay quien encuentra en el procurador del César del que habla el Digesto en el libro primero, título 19 (sic), que se ha considerado como el antecedente del Ministerio Público ya que dicho procurador, en representación del César tenía facultades para intervenir en asuntos Fiscales y cuidar del orden en las colonias,

¹³ Cfr.- MANDUCA F. "El procedimiento penal y su desarrollo científico", Editorial La España moderna. P. 99. Obra citada por PARRA OCAMPO, Leopoldo. Op. Cit. Pp. 24 y 25.

¹⁴ Cfr.- PARRA OCAMPO, Leopoldo. Op. Cit. P. 26

¹⁵ Cfr.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. Op. Cit. P. 15.

mediante la expulsión de los alborotadores y su vigilancia para que éstos jamás regresaran.¹⁶

1.1.3 Francia

Los historiadores coinciden en señalar que los orígenes de la figura del Ministerio Público se encuentran en Francia; aunque hay quienes encuentran esa falta de ascendencia entre los funcionarios que se instauraron en Francia, con la actual figura del Ministerio Público, que si bien es cierto los abogados del rey¹⁷, en sus inicios solo representaban intereses particulares del monarca, en materia meramente tributario, a fin de agrandar el contenido de las arcas, también es cierto que con el paso del tiempo, estos fueron interviniendo en asuntos penales, al grado de transformarse en verdaderos representantes Estatales, cuya misión era la de asegurar el castigo de todos los actos delictivos.¹⁸

Toman en cuenta el pensamiento liberal que prevalecía hacia finales del siglo XVIII, época poco propicia para lograr materializar una regulación jurídica estable, debido principalmente a las luchas ideológicas y armadas de aquel entonces.

La modificación a las leyes fue necesaria, debido al clamor social, así como para adecuarlas a las nueva realidad del pueblo francés, con lo cual se da por

¹⁶ Cfr.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso, OP. Cit. P. 14.

¹⁷ Quiénes encuentran en Francia el antecedente más cierto del Ministerio Público se basan en las ordenanzas del 23 de marzo de 1302, en que se atribuyeron las facultades del Procurador o abogado del Rey.

¹⁸ Cfr.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Op. Cit. Pp. 71 y 72.

concluida la etapa en que rigió la Ordenanza Francesa de 1670, con lo que también se enterró el sistema procesal inquisitivo.

Durante la revolución francesa se encomendaron las funciones que eran competencia del procurador a comisarios del rey, así como a los acusadores públicos encargados del ejercicio de la acción penal y de sostener la acusación en juicio.

Por lo que hace a la iniciativa en la persecución de los delitos se delegó a la Policía Judicial, a los Jueces de Paz y Oficiales de Gendarmería. Entratándose de materia correccional, el facultado en la iniciativa de persecución y ejercicio de la acción penal era el Comisario.¹⁹

Es importante recalcar que el sistema penal francés se vio influenciado en la época de la revolución, por el sistema acusatorio inglés, estableciéndose en ese caso, un jurado de acusación, cuyos miembros eran electos por el pueblo; motivo por el cual se infiere que representaban a la sociedad y no al Estado. Este órgano se encargaba de presentar una acusación (querrela). Estas fueron pues, las improvisadas raíces del Ministerio Público, cuyo esbozo delineó la figura que conocemos en nuestros días.

Junto al Jurado de Acusación se instauró el Jurado de Juicio, que trabajaba de forma colegiada, y encargado de instruir el proceso penal. Con esto fueron

¹⁹ Cfr. - CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. Op. Cit. P. 11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

separadas totalmente las dos etapas del proceso penal; la etapa de investigación, encargada del análisis de la acusación que realizaba el jurado de acusación; y la otra constituida por una instrucción procesal definitiva de corte acusatoria, que se desahogaba ante el jurado de juicio.

Para el año de 1810 se promulgó la Ley de Organización de los Tribunales, que complementó el Código Napoleónico de instrucción criminal de 1808, por virtud de la cual se suprimió la figura del jurado de acusación, creándose en su lugar otro órgano que al final de cuentas resultó inoperante.

Ante cada tribunal actuaba un representante del Ministerio Fiscal que pasó a ser un funcionario dependiente del poder ejecutivo y competente para el ejercicio de la acción penal. Así pues, para el año de 1812, el ofendido del delito solo tenía capacidad para ejercitar la acción civil, sin que pudiera ejercer la acción penal.²⁰

1.1.4 España

En aquellos tiempos en donde se ha buscado el antecedente del Ministerio Público se permitía la venganza: pero el abuso de este derecho tuvo como consecuencia que interviniera directamente el Estado, a fin de moderar los rigores de la ley del talión.

²⁰ Cfr.- DIAZ DE LEON, Marco Antonio, "Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal", Tomo II. Porrúa, México: 1986.



Asimismo, la iglesia también participó en la moderación de la venganza privada, al brindarle asilo a las personas que se consideraban como perseguidas; por eso en el Fuero Juzgo (libro de los Jueces), regía el sistema acusatorio, en donde se concedía la acción popular para acusar de cualquier delito, el cual se debía probar mediante pruebas lógicas, que no fuesen de las llamadas (vulgares o judiciales de las leyes bárbaras).

Con Alfonso X, durante el siglo XIII aparece el Fuero Real, momento en que surgen las pesquisas y el procedimiento de oficio. El procedimiento se organiza técnicamente, y por vez primera se consagra el principio de la no retroactividad de la ley, el carácter de personal en la aplicación de las penas, y el respeto de la mujer encinta.

De forma paralela al Fuero Juzgo, surge el *Espéculo*²¹ de todos los derechos, dentro del cual, en sus libros IV y XI establece los pesquisidores, como una especie de funcionarios a quienes se encargaba la investigación de los hechos, en su calidad de auxiliares judiciales.

Al igual que en Francia, en España, durante el siglo XV, la Promotoría Fiscal, fue formada por funcionarios que en representación del monarca, seguían fielmente sus instrucciones.²²

²¹: También conocido como Espejo.

²²: Cfr.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso. Op. Cit. P. 15.

Es más, en el año de 1480, los Reyes Católicos mandaron compilar todas las leyes, surgiendo por tal virtud "las Ordenanzas Reales de Castilla", dentro de las cuales en su libro II, que trataba de los oficios reales y Corte del Rey, se habla por vez primera del oficio de Procurador Fiscal, a quien le fue encomendada la función acusadora, aunque con la salvedad de que mediara una delación.

Posteriormente se dio una regulación en torno a los derechos y obligaciones de los Fiscales, dentro del Tomo I de las Pandectas Hispano-megicanas.

En la Nueva y Novísima Recopilación formadas desde la etapa de Carlos V y terminándose con Felipe II en 1562, se señalaban las atribuciones de los Fiscales, quienes se encargaban de vigilar lo que acontecía dentro de los tribunales del crimen, en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante era el soberano.

Para el año de 1713, con Felipe V se pretendió suprimir las promotorías Fiscales en España, pero tal idea fue rechazada unánimemente por los tribunales. Desde el año de 1926 el Ministerio Fiscal funciona bajo la independencia del Ministerio de Justicia, e independiente del poder judicial, y cuyos funcionarios son inamovibles.²³

²³ Cfr - PARRA OCAMPO, Leopoldo, Op. Cit. Pp. 28 a 30.

1.2 Antecedentes del Ministerio Público en el Estado mexicano

Después de una referencia doctrinal histórica en el mundo, es momento en que comencemos por abordar el aspecto histórico, pero dentro de nuestro territorio. Hay autores como José Franco Villa que sostienen que la raíces de nuestras instituciones jurídicas, no solo se debe buscar dentro del derecho romano, o en España, sino que también gran influencia hemos recibido de la antigua organización azteca.

Entre los aztecas también existían mecanismos por medio de los cuales se trataba de castigar a aquellas personas que rompían con el orden y los usos sociales.

Cabe recordar que en las regiones del imperio azteca regia el derecho consuetudinario y no el escrito, como se hace en nuestros tiempos.

La figura en cuestión era denominado "*Cihuacoatl*", quien desempeñaba una serie de funciones. entre las cuales se pueden destacar la de auxiliar del *Hueytlatoani*, vigilaba la recaudación del tributo, presidía el tribunal de Apelación; y además era una especie de consejero del monarca a quien representaba en ciertas actividades, como en materia de preservación del orden social y militar.

Otro funcionario era el *Tlatoani*, como representante de la divinidad podía disponer libremente de la vida humana. A este funcionario le correspondía la persecución de los delitos así como acusar a los delincuentes; aunque hasta ahí quedaba su

función, ya que se apoyaba en Jueces y alguaciles, quienes se encargaban finalmente de aprehender a los delincuentes.

Toda vez que los Jueces eran los encargados de la persecución de los delitos, por la delegación del *Tlatoani*, de tal suerte que sus funciones junto con las del *Cihuacoatl* eran de carácter jurisdiccional, no se les puede equiparar a la figura del Ministerio Público.

Finalmente cabe señalar que durante la época de la colonia las instituciones del derecho azteca fueron desplazadas por las instituciones que trajeron los conquistadores, quienes durante un largo periodo ejercieron facultades fuera de toda legalidad en atropello de los gobernados de la nueva España, incluyendo a los indigenas.²⁴

1.2.1 El Ministerio Público en la primera Constitución mexicana 1824

El Acta Constitutiva de 1824 es un documento solemne, producto de la reunión del llamado segundo Congreso Constituyente mexicano. El Estado que surgía era bajo la forma de una república popular federativa, creándose la nación mexicana. Este documento es de estructura muy breve, ya que tan solo cuenta con 36 artículos en los cuales constan los principios fundamentales referentes al territorio y las partes integrantes del nuevo Estado Federal. Los principios a que nos referimos son el de soberanía nacional y estatal e independencia. Asimismo se

²⁴ Cfr.- FRANCO VILLA, Jose, "El Ministerio Público Fiscal", Editorial Porrúa, Mexico: 1985. Pp. 43y 44.

consagran las bases del funcionamiento y organización de los poderes estatales. los derechos del hombre y del ciudadano.²⁵

En la Primera Constitución mexicana (1824), es incluido el Fiscal, quien formaba parte de la Corte Suprema de Justicia, conservándose la figura en los siguientes textos constitucionales que se crearon.²⁶ Así como lo advierte *Castillo Soberanes*, desde aquel entonces se le equipara a la dignidad de los Ministros de la Suprema Corte.²⁷

En este sentido se encuentra redactado el artículo 126 de la Constitución de 1824 que a la letra dice: "*La corte suprema de justicia, se compondrá de once ministros y un Fiscal, divididos en tres salas para el mejor desempeño de sus atribuciones, sin perjuicio de que con el tiempo se aumente o se disminuya éste número, según el Congreso general lo halle por conveniente*".

Menciona *José Barragán* que el texto transcrito fue aprobado, con unas ligeras modificaciones, sin enfrentar problema alguno.²⁸

Tal y como se verá mas adelante, la equiparación del Procurador General de la República a la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia tiene sus

²⁵ Lamentablemente sobre los debates en torno a la creación del acta constitutiva de referencia hay pocas fuentes directas de consulta; hasta donde se sabe, solo existen tres volúmenes, correspondientes a los debates de los meses de abril, mayo y otro más para los meses de junio y julio de 1824, aunque con algunas lagunas. Además existen unas crónicas que fueron publicadas en los periódicos de la época: *Águila mexicana* y el *Sol*. Comentario de José BARRAGÁN en la obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM "Diccionario de derecho constitucional", Editorial Porrúa y UNAM, México: 2002, Pp. 6 y 7.

²⁶ Cfr. - FRANCO VILLA José, Op. Cit. P. 47.

²⁷ Cfr. - CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, OP. Cit. P. 16.

²⁸ Cfr. - BARRAGAN BARRAGAN, José, "Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824)", Universidad de Guadalajara, México, 1994, P. 270.



antecedentes mexicanos mas remotos en la primera Constitución Federal que rigió en nuestro país.

1.2.2 El Ministerio Público en la Constitución de 1857

Franco Villa es de la opinión de que el constituyente de 1857 bien conocía el desenvolvimiento de la figura ministerial en Francia, aunque no quiso basarse en ella por respeto a la tradición democrática.

Sobre la figura del Ministerio Público hubo acalorados debates por parte de distintos diputados constituyentes que participaron en el mismo. El diputado *Villalobos* se manifestó inconforme con privarse a los ciudadanos del derecho de acusar los hechos delictivos, sustituyendo su accionar por la de un acusador público. Por su parte *Díaz González* no compartía las ideas del diputado *Villalobos* bajo el argumento de que se debía evitar a toda costa que el Juez penal fungiera al mismo tiempo como Juez y parte; y además aseguró que independizando la figura del Ministerio Público de la judicatura, habria mayor seguridad jurídica, debido a que se le daría imparcialidad a la administración de justicia. El diputado *Moreno* coincidía parcialmente con *Villalobos*, al manifestar que el derecho para acusar los delitos no debía vedarse a los ciudadanos; en tanto que *Castañeda* hizo notar que en caso de institucionalizarse la figura del Ministerio Público daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, ya que el Juez debía esperar la acusación formal hecha por este funcionario para echar andar el aparato jurisdiccional, facilitandó con ello,

la impunidad de los delitos.

Pese a los esfuerzos desplegados por *José María Mata* y la elocuente redacción que de un precepto hizo Don *Ponciano Arriaga*, los partidarios de la tesis separatista perdieron en el debate. Sin embargo es conveniente transcribir el texto literal que tan destacado diputado constituyente construyera: "*En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad*".

Esto significaba que la acusación no era labor exclusiva del Ministerio Público, ya que el ofendido no perdía tal derecho. Sin embargo la mayoría advirtió serios inconvenientes en la -que se podría calificar ahora *de - absurda* idea de que se le quitaría al ciudadano el derecho a acusar los delitos directamente al Juez, ya que atentaría los principios e ideas individualistas plasmadas en la Constitución de 1857.

Como se advierte, la opinión general era contraria al establecimiento de la figura del Ministerio Público; ya que la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar²⁹ estaba profundamente arraigado en nuestro país, pero despertó grandes inquietudes a los constituyentes el hecho de que los Jueces fueran al mismo tiempo Juez y parte, dirigiendo a su libre arbitrio la dirección del proceso.

²⁹ Cfr.- ZARCO, Francisco. "Historia del congreso constituyente de 1857". México: 1968. Pp. 517 y 518.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Volteando a los textos legales de la época la Ley de Jurados de 15 de junio de 1869 establece en sus artículos 4º y 8º, que se crearan tres promotorías Fiscales para los juzgados de lo criminal, quienes tienen la obligación de investigar los hechos que conduzcan a la verdad, interviniendo en los procesos desde que se dictara el auto de formal prisión. A través de ésta ley se instituyen tres procuradores a quienes por vez primera, se les llama representantes del Ministerio Público.³⁰

La labor de los promotores Fiscales era representativa de la parte acusadora, pudiéndose valer los ofendidos de éstos servidores para llevar pruebas al proceso; y en los casos en que no estuvieran de acuerdo con el promotor Fiscal, solicitarían al Juez se les recibieran pruebas de su parte, quien las admitirá o rechazará bajo su mas estricta responsabilidad.

Los promotores Fiscales a que se refiere la ley que se comenta no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, dado que su intervención era casi nula en los procesos sumarios, además de que el ofendido los podía suplir fácilmente, así como de que gozaban de una muy discutible independencia.

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880 se menciona al Ministerio Público como una magistratura instituida para auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender los

³⁰ Cfr.- PARRA OCAMPO, Leopoldo, OP. Cit. P. 32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intereses de ésta; mientras que la Policía Judicial se encargaría de la investigación de los delitos, la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Desde aquel entonces, los medios empleados para incoar el procedimiento penal, eran la denuncia y la querrela. Toda vez que las pesquisas y las delaciones fueron una práctica de la cual se abusó en su momento, quedaron absolutamente prohibidas. Fue adoptada la teoría francés relativa a la persecución de oficio de ciertos delitos, y sin pérdida de tiempo requerirá al Juez en materia penal para iniciar el procedimiento respectivo. De forma excepcional, y solo cuando se corriera el riesgo de que el presunto se pudiera dar a la fuga o desaparecer vestigios del delito, entonces el Ministerio Público estaría facultado para su aprehensión, dando parte sin pérdida de tiempo al Juez de lo penal.

Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los presuntos responsables, así como vigilar la ejecución puntual de las sentencias. A él no le competía la función investigadora, ya que correspondía a la Policía Judicial. Es preciso señalar que el jefe de la Policía Judicial era el Juez de instrucción.

Posterior a éste código fue promulgado otro, el 23 de mayo de 1894, en el cual se trataban de corregir aquellos vicios que venía arrastrando la práctica en la aplicación del código que le antecedía, reconociéndole autonomía e influencia

TFPIS CON
FALLA DE ORIGEN

propias al Ministerio Público dentro del proceso penal.³¹

En definitiva es en la reforma constitucional de los artículo 91 y 96 de la Carta de 1857, durante el mes de mayo de 1900, ia que separó definitivamente a la figura del Procurador General de la República y la del Ministerio Público Federal, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³²tal y como se desprende del texto de los artículos 91 y 96 de la Carta Magna reformada de 1857, a saber:

"Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en el tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la ley".

Artículo 96. Se establecerán y organizarán los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el ejecutivo".³³

1.2.3 Pensamiento de Luis Cabrera en torno a la figura del Ministerio Público

El pensamiento de éste personaje histórico en torno a la figura del Ministerio Público quedó para la posteridad impresa en una carta dirigida el día 15 de

³¹ Cit. - FRANCO VILLA, José. OP. Cit. P. 49 y siguientes.

³² Cit. - PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Ciclo de conferencias "Actualidad del derecho" "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República o Ley Orgánica del Ministerio Público Federal". México: 1973. Edición facsimilar.

³³ DIAZ DE LEON, Alejandro. "Bases constitucionales del Ministerio Público.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Año 8, Num. 8, Tomo I, México, P. 474.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

septiembre de 1932 a *Emilio Portes Gil*, quien fungía como Procurador General de la República, en la cual expresaba:

"El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los ordenes, y por otra parte como consejero jurídico del gobierno y representante legal del poder ejecutivo, es quizás algo que en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas. En nuestro medio,... el doble papel del Ministerio Público le hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador, con tal de sacar avante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante. De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, las mas alta y la mas trascendental es la de procurar justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo. Para usted no es secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo. deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.

El Ministerio Público cuando se trata de amparo. y sobre todo cuando se trata de amparos contra actos de autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar justicia, sino al contrario, para

evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas. Y el día en que el Ministerio Público, en sus pedimentos en materia de amparo y en todos los demás actos no reconozca mas superior que la ley y la justicia, el papel del Ministerio Público se dignificará y tomará en nuestra administración de justicia el alto y trascendental papel que las leyes han querido darle".

Si tomamos en consideración que las críticas o verdades manifestadas por *Luis Cabrera* tuvieron validez³⁴ en un lugar y tiempo determinados, parcialmente algunas de sus reflexiones aún tienen vigencia en nuestro tiempo, sobre todo, la tesis separatista de funciones del Procurador, a fin de acotar sus funciones y fortalecerlo en su delicada labor de perseguir delitos y procurar justicia.

Por su parte *Portes Gil* sostenía la tesis de la compatibilidad de las funciones encomendadas constitucionalmente al Procurador General de la República, tesis que se basa en la responsabilidad del individuo ante la ley, ante el gobierno y la sociedad como argumento principal.

A partir de los razonamientos expuestos, los doctrinarios han continuado sobre el debate en torno a la incompatibilidad o no de las funciones encomendadas a los

³⁴ Se puede afirmar que la validez de un orden es la probabilidad de que una conducta ocurra por la representación. Por ello finalmente se deduce que para Max Weber la validez de un orden es la probabilidad de que sea eficaz. Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Porrúa. Tomo P-Z. México: 1996. Pp. 3214 y 3215. 22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procuradores, Federal y de las entidades de la república, incluido el del Distrito Federal.

Principalmente la incompatibilidad se advierte entre las funciones de consejero jurídico del gobierno y representante del mismo, con las de investigación y persecución de delitos, incluyendo el ejercicio de la acción penal, razón por la cual éstas funciones deben ser encomendadas a órganos constitucionales distintos.

El debate se volvió a dar en el foro, en el año de 1971, cuando se propuso en una iniciativa³⁵ presentada por los diputados del PAN retomar las ideas expuestas por Luis Cabrera, a fin de separa las funciones constitucionales encomendadas al Procurador General de la República y las de Jefe del Ministerio Público Federal (que como se sabe es la punta de lanza para las reformas legislativas aplicables a los Estados de la República).

Concretamente, se proponía la reforma constitucional a los numerales 90, 94 y 102, buscando la ubicación del Ministerio Público dentro del Poder Judicial de la Federación, así como escindir las funciones de Procurador General de la república y de Ministerio Público, integrando las funciones del primero dentro del poder ejecutivo.

³⁵ Los únicos facultados con esta potestad son: el presidente de la república, los diputados y Senadores del congreso de la unión y las legislaturas de los estados, de conformidad con el artículo 71 de nuestra Carta Magna. De los funcionarios que gozan del derecho de iniciativa, sobradamente se justifica de aquel que gozan los diputados y Senadores, pues a ellos les incumbe primordialmente la función de legislar. Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México: 2000. P. 285. En el mismo sentido véase CARBONELL, Miguel y Susana Talia. PEDROZA DE LA LLAVE, "Elementos de técnica legislativa". UNAM. México: 2000. P. 55.

TFCS CON
FALLA DE ORIGEN

Otra propuesta en aquel entonces era la relativa a la forma empleada para la designación de tan alto cargo. *Luis Cabrera* sostenía que el nombramiento debería estar a cargo del Congreso, sin embargo los diputados panistas sostenían que fuese a propuesta del ejecutivo con la aprobación del Senado, de la misma forma en que se hacía con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La iniciativa panista no corrió con suerte, ya que la misma fue rechazada por las comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados³⁶, mediante dictamen de 29 de septiembre de 1976. Uno de los razonamientos argumentados para desechar tal iniciativa, se centraban en que no era válido afirmar que el Ministerio Público fuera mas afín al poder judicial que al ejecutivo, además de ir en contra de la reforma propuesta por el Caudillo Venustiano Carranza, mediante la cual se proponía superar la arbitrariedad de que el acusador fuese el juzgador.

Mas recientemente, el constitucionalista *Héctor Fix Zamudio* ha propuesto soluciones alternativas a la situación que guarda en la actualidad la figura en estudio, en nuestro país.

Este autor retoma las ideas de *Luis Cabrera*, y sostiene que en efecto, las funciones de asesoría y la de ejercicio de la acción penal son incompatibles.

³⁶ Las comisiones son la esencia del trabajo legislativo y representan la forma que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto presentadas por cualquiera de los sujetos facultados para ello, promoviendo así la distribución de los trabajos y la especialización de los legisladores en determinadas materias del quehacer nacional. Cfr. - ROSSEL, Mauricio. "Congreso y gobernabilidad en México: una experiencia desde la perspectiva internacional". LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2000. P. 223.



Afirma, que dadas las funciones encomendadas al Procurador General de la República en el artículo 102 de la Carta Magna, éste se encuentra bien situado dentro del poder ejecutivo, ya que el Constituyente pretendió contar con un abogado general al servicio el gobierno de la Unión.

Por el contrario, las funciones conferidas al Ministerio Público como tal; es decir, en cuanto a la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, en el proceso penal, deben encuadrar dentro del poder judicial, toda vez que el accionar del órgano público, es la de colaborar con el Juez penal para resolver sobre la culpabilidad o no del inculpado.

El autor señala las ventajas que tendría la separación de funciones del Ministerio Público, aunque encuentra muy complicado encuadrar al mismo dentro del poder judicial, por lo que sugiere que se brinde cómo un primer paso, a los miembros del Ministerio Público las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia que a los miembros de la judicatura. Además su función se debe centrar a la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, de buena fe y con espíritu de justicia.

Por su parte, el Procurador General de la República y los procuradores estatales deben limitarse a la asesoría jurídica del ejecutivo, así como a la defensa judicial y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

extrajudicial de sus intereses, hacer examen técnico de los proyectos de ley que elaboran los órganos gubernamentales.³⁷

A partir de las ideas expuestas por *Luis Cabrera*, retomadas por diputados del partido Acción Nacional y desde el punto de vista doctrinario de *Fix Zamudio*, sostendré la hipótesis que al final expondré a efecto de darle una nueva vitalidad a la figura del Ministerio Público, no solo desde el punto de vista constitucional, y legal, sino desde el social y práctico, a fin de luchar de mejor forma en contra de la delincuencia organizada en nuestro país, y particularmente dentro del Distrito Federal.

1.2.4 El Ministerio Público en la Constitución de 1917

En la Constitución de 1917 se regula la figura del Ministerio Público en su artículo 21, que al ser presentado por Carranza ante el congreso constituyente fue objeto de serias discusiones, particularmente en lo relativo a la función³⁸ persecutoria de los delitos.³⁹

Una de las razones por las cuales se hizo una modificación a la Constitución de 1857 era el número de atentados contra la libertad, durante el periodo de vigencia de la constitución liberal de 1857, durante la cual había abundantes quejas de los gobernados en torno al abuso de autoridad por parte de los gobernantes, sin que

³⁷ Cfr - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Justicia y sociedad". UNAM. México; 1994. Pp. 327 y siguientes.

³⁸ Este vocable proviene del latín *functio*, como la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio. Por su parte, *facultad* significa la aptitud para poder hacer alguna cosa.

³⁹ Cfr - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Justicia y sociedad". Op. Cit. P. 325.



el poder judicial de la federación hiciera mayores esfuerzos por frenar dicha situación.⁴⁰

La modificación del artículo 20 constitucional de 1857 obedecía a la necesidad de respetar las garantías del gobernado, involucrado en un proceso penal, garantías que en la práctica se habían tornado ineficaces, siguiéndose prácticas verdaderamente inquisitorias, que dejan generalmente a los inculpados en estado de indefensión frente a las prácticas arbitrarias y despóticas de los Jueces, e incluso de los mismos agentes.

Las prácticas despóticas a que se hace referencia, consistían en los periodos larguísimos que vivían los presuntos criminales, de incomunicación; en otras ocasiones eran amedrentados a efecto de hacer confesiones forzadas en su contra, y con ello librarse de la estancia en calabozos inmundos en donde se les encerraba, siquiera antes de ser condenados.

El duro proceso criminal que se vivía en aquel momento era casi similar al que habían dejado los españoles, dejando evidencia de la atrasada legislación mexicana en la materia. Era de todos conocido la práctica de diligencias secretas, procedimientos ocultos de los que el reo no podía conocer, como si no se tratara de su libertad o su propia vida; la imposición de restricciones al derecho a defenderse, impidiendo al reo y a su defensor a asistir a las diligencias en que se

⁴⁰ Para mayor abundamiento véase las razones que tuvo la primera jefatura del ejército constitucionalista, contenidas en la exposición de motivos del proyecto de Querétaro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ofrecían pruebas en su contra, como si se tratara de actos de mero trámite que no podía afectarlo; y para cerrar con broche de oro, la suerte de los reos se dejaba a las maquinaciones perversas y fraudulentas de quienes deponían en su contra, y alterando las de aquellos que deponían a su favor. Hasta 1917 no se había establecido un máximo para que los Jueces dictaran sentencia, ya sea para condenar o absolver al procesado, por lo que los acusados pasaban en la cárcel periodos de tiempo injustificados y claramente arbitrarios.

Por lo que hace al artículo 21 de la Norma Fundamental de 1857 se facultó a la autoridad administrativa imponer multas como medida correctiva hasta por el importe de quinientos pesos, o hasta un mes de reclusión en los casos previstos en la ley, reservando a la autoridad jurisdiccional la imposición de las penas, consideradas como tales.

Los gobernados de aquel entonces vivían bajo la opresión de los Jueces, que con ansia de renombre, veían en cada proceso la posibilidad de desplegar todo un sistema de opresión, que en muchos casos era en contra de personas inocentes. Así pues con la institución del Ministerio Público, se evitaría un sistema procesal penal tan vicioso, restituyendo a los Jueces la dignidad y respetabilidad que habían perdido durante la vigencia de un sistema inquisitorio, en el que eran Juez y parte, dejando a cargo del Ministerio Público la persecución de los delitos, la recavación de pruebas, así como la aprehensión de los delincuentes. Además, el Ministerio Público junto con la Policía Judicial a su disposición, quitará a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

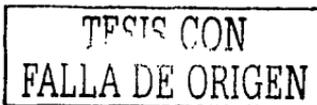
presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de aprehender a toda persona que consideraban unilateralmente sospechosa.⁴¹ Obvio es que la labor legislativa no fue nada fácil, ya que la propuesta vino de las ideas de Carranza, cuyo contenido tuvo que ser depurado por una comisión conformada por Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Alberto Román y Enrique Colunga⁴², quienes hicieron notar la vaguedad del proyecto presentado por Carranza.

Algunos juspenalistas comentan, que a pesar de que el primer párrafo del artículo 21 constitucional pudiera parecer una trascripción del segundo párrafo del numeral 14, en el cual se declara que nadie puede ser privado de la vida, libertad o propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad, declaración en la cual se establece la exclusiva competencia de la autoridad judicial para imponer las penas, sin embargo, dicho concepto contenido en el artículo 21 es una declaración constituyente circunscrita, terminante, y con la finalidad de deslindar los respectivos campos de acción de la autoridad judicial y administrativa (MINISTERIO PÚBLICO)⁴³, a consecuencia de la adopción de los postulados liberales. En el artículo 21 constitucional se hace la separación tajante de la función jurisdiccional en materia penal respecto de la función acusatoria o persecutora, a fin de sustituir el sistema inquisitorio que

⁴¹ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808- 1995", 19ª edición, Porrúa, México, 1995. Pp. 745 y siguientes.

⁴² El voto particular del diputado Colunga tenía como redacción del artículo 21 constitucional el siguiente: "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" CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, Op. Cit. P. 24.

⁴³ Sobre el particular, y salvando una discusión en torno a una equivocada interpretación Don Paulino Machorro Narvaez, aclara que cuando se refieren a la autoridad administrativa y al Ministerio Público se hace referencia al mismo sujeto de derecho, sin que sean dos entidades distintas.



prevalecía al acusatorio,⁴⁴ que como se advierte nítidamente se aparta de la concepción francesa adoptada con antelación en nuestro régimen constitucional y legal.⁴⁵ Leopoldo Parra Ocampo señala que en las discusiones del constituyente figuró el debate en torno a la autonomía del Ministerio Público, ya que al parecer de algunos diputados no cabía dentro de ninguno de los poderes.⁴⁶

Como consecuencia de la reforma constitucional que se introdujo a los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República en el año de 1917, la institución del Ministerio Público quedó sustancialmente transformada de la siguiente manera:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde al Estado, quien lo ejercerá por medio de la figura del Ministerio Público;
- b) En todas las entidades de la república se debe establecer la figura del Ministerio Público, de conformidad al pacto Federal;
- c) Al Ministerio Público, como titular de la acción penal, competen las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los probables responsables de un delito; por lo que los Jueces dejarían de actuar de oficio, y solo lo harían a instancia del Ministerio Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴⁴ Cfr.- GONZALEZ DE LA VEGA, AGUILAR RUIZ, SALAS CHÁVEZ Y ARENAS VILLANUEVA, "La investigación criminal", 2ª edición, Porrúa, México: 2000. P. 21.

⁴⁵ Cfr.- FRANCO VILLA, José. Op. Cit. P. 56.

⁴⁶ Cfr.- PARRA OCAIMPO, Leopoldo. OP. Cit. P. 20.

- d) Bajo el mando del Ministerio Público, la Policía Judicial se encargaría de la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables
- e) Se advierte la incompatibilidad de las funciones decisoria e investigatoria de los delitos, por lo que los Jueces de lo penal, ya no podrían buscar pruebas por iniciativa propia;
- f) Los particulares ya no estarían en posibilidad de acudir directamente ante el Juez de lo penal en su calidad de querellantes o denunciantes, siendo el Ministerio Público la autoridad que se encargaría de ello. Lamentablemente sería consejero jurídico del gobierno, y en asuntos penales, durante el periodo de averiguación previa tendría el carácter de autoridad, y durante el proceso criminal se convertiría tan solo en parte.

Para ajustar el funcionamiento de la institución a los preceptos constitucionales se expidieron las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en Materia Federal y Común en los meses de agosto y septiembre de 1919, y la Ley Orgánica del Ministerio Público de 2 de agosto de 1929, cuyo esfuerzo corresponde al Lic. José Aguilar Maya en su calidad de Procurador General de Justicia del Distrito Federal, siendo éste el primer intento formal para adoptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial a los postulados de la Constitución General de la República. Con la ayuda de especialistas, se creó el Departamento de Investigaciones que empezó a funcionar el 1º de enero de 1930. En la práctica las autoridades administrativas no se quisieron subordinar al mandado del Ministerio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Público en la investigación de los delitos; se suprimieron las comisarías de policía y se establecieron delegaciones del Ministerio Público, así como los juzgados calificadores, los primeros dedicados a la investigación de delitos, y los otros a la calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, lo que permitió diferenciar las funciones encomendadas a ambas autoridades.⁴⁷

En base a lo que el mismo constituyente, e incluso el presidente Carranza proponía, es deseable profesionalizar la labor investigadora y persecutoria de los delitos por parte del Ministerio Público quien debe dirigir y controlar los esfuerzos de la Policía Judicial, a fin de combatir de manera clara, coordinada, y transparente sin vulnerar las garantías individuales de los gobernados, la creciente y perfeccionada actividad criminal en nuestro país.

Personalmente pienso que la etapa en que se consideraba al procurador de justicia como un órgano regulador, encargado del ejercicio de la acción penal, defensor de los intereses patrimoniales, guardián del sistema democrático, defensor de los particulares por incapacidad y por ausencia, vigía de la honestidad de los funcionarios públicos y consejero jurídico de gobierno, ha pasado, para madurar la idea de que tantas funciones encomendadas a un órgano unipersonal, como si se tratara de un pulpo con muchos tentáculos ya no es deseable, toda vez que no puede atender tantos asuntos tan importantes, con la diligencia debida, o al menos, la que requieren los nuevos tiempos.

⁴⁷ Cfr.- FRANCO VILLA, José. OP. Cit. Pp. 62 a 65.



1.3 Principios que caracterizan al Ministerio Público

Con la finalidad de que el Ministerio Público cumpla con las funciones que le han sido encomendadas, es necesario que cumpla con una serie de principios que se desprenden de la ley y la doctrina, los cuales le caracterizan:

- a) **Jerarquía**. Este principio significa que el Ministerio Público se encuentra subordinado al mando del procurador de justicia. Todos los agentes del Ministerio Público son parte de un mismo órgano, siendo tan solo una prolongación de su titular. En virtud de que formamos parte de un pacto Federal, no se ha podido unificar ésta institución, ya que el Ministerio Público Federal está bajo el mando del procurador general de la república, en tanto que el Ministerio Público del orden común, está bajo la dirección y mando del procurador de justicia del Distrito Federal y el de las entidades federativas. Sin embargo, los procuradores no se deben atener a las indicaciones de sus superior jerárquico, ya que solo se debe sujetar a la ley.⁴⁸

- b) **Indivisibilidad**. Este principio consiste en que los Agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia, no actúan por su propio derecho, sino en representación de la institución; por lo que, aunque sean varios los agentes que intervengan, solo lo hacen en función del digno cargo que ostentan. Una consecuencia inherente a este principio es la facilidad con que se pueden sustituir a

⁴⁸ Cfr. - GONZALEZ DE LA VEGA, AGUILAR RUIZ, SALAS CHÁVEZ Y ARENAS VILLANUEVA. Op. Cit. P. 27.

los individuos que forman parte del organismo que se comenta, sin que por ello se afecte todo lo actuado⁴⁹. Personalmente considero ésta última afirmación como una ficción jurídica que no se puede sostener en la realidad, toda vez que la sustitución de los individuos que forman parte de la función de procurar justicia si afecta su entorno, a tal grado que se aplica hasta cierto grado en la actualidad el servicio civil de carrera en la función del Ministerio Público a fin de lograr su inamovilidad, como servidor público, pero no como disponibilidad laboral.

- c) **Independencia.** Para algunos autores con independencia se quiere significar que los funcionarios del Ministerio Público al desplegar sus funciones solo deben obligarse a obedecer el marco jurídico y la conciencia propia, sin que puede recibir ordenes de cualquier persona o autoridad. Se ha propuesto la autonomía del Ministerio Público con referencia al titular del poder ejecutivo, pues la dependencia a éste poder y a las personas que lo representan, le ha subordinado a intereses y presiones del superior, borrándose la imparcialidad con que debiera de actuar dicho funcionario.

Coincido con la opinión de *Miguel Ángel Castillo Soberanes* cuando afirma que para el buen funcionamiento del Ministerio Público se requiere de su completa

⁴⁹ Para Juventino V., CASTRO este principio lo denomina de unidad, dado que todas las personas físicas que conforman la institución, se consideran miembros de un solo cuerpo. Cfr. "El Ministerio Público en México", 11ª edición, Porrúa, México; 1999, P. 55



autonomía del poder ejecutivo, a efecto de que pueda cumplir libremente de presiones de cualquier índole sus funciones.⁵⁰

Hay quienes agregan, los principios de:

- d) **Unidad de mando.** La Procuraduría General de la República, y las de los Estados, incluyendo la del Distrito Federal son dependencia del Poder ejecutivo, en los niveles del Gobierno Federal y Estatal, dentro de las cuales se integra la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que les han sido encomendadas por la Constitución Política y las leyes que de ella emanan.
- e) **Irresponsabilidad.** Solo respecto de la función acusatoria, ya que es un órgano de buena fe, que actúa en nombre de la sociedad, aunque ya se conocen algunos precedentes de gobernados que han acudido ante las autoridades competentes demandando al Estado, por haber sido procesados penalmente, con las consecuencias que ello implica, y después de un largo proceso han sido absueltos mediante sentencia que causa ejecutoria.
- f) **Subordinación de la Policía Judicial.** Tanto en el aspecto administrativo como en el operativo; en virtud de que el Ministerio Público goza de facultades de control sobre los actos de la policía, así como de modificar o revocar actos ya realizados por ésta. Sin embargo,

⁵⁰ Cfr.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. OP. Cit. Pp. 28 a 32

se puede encontrar una desafortunada tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"En ejercicio de sus funciones constitucionales de investigación y persecución de los delitos, la Policía Judicial es autoridad competente para recibir tanto la confesión original del inculpado como la ratificación de los confesado por éste ante cualquier organismo administrativo".⁵¹

Mediante esta infortunada interpretación, la Corte le otorga el mismo valor a la confesión hecha ante el Ministerio Público o ante las autoridades de la Policía Judicial, lo que pudiera crear una confusión respecto a la jerarquía de ambas autoridades; aunque existen otras jurisprudencias que le hacen contrapeso, constituyendo opiniones desafortunadas que se dan dentro de los más altos tribunales del país, esperando no sea de mala fe.

Respecto a la jerarquía de ambas instituciones habremos de citar la siguiente tesis jurisprudencia que así lo sostiene:

ACCION PENAL.

Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que debe estar bajo la autoridad de mando de aquél. Una de las mas trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la de que los Jueces dejen de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el caracter de Jueces y partes encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo.

767

Quinta Epoca:

⁵¹ Tesis 67 del Apéndice 1917-1985 de la Jurisprudencia firme del Poder Judicial, Segunda Parte, Primera Sala de la Suprema Corte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomo II, pág. 83. Amparo en revisión. Harlan Eduardo y coags. 9 de enero de 1918. Unanimidad de once votos.

Tomo II, pág. 1024. Amparo directo. Vázquez Juana. 26 de marzo de 1918. Unanimidad de diez votos.

Tomo II, pág. 1550. Amparo en revisión. Grimaldo Buenaventura. 10 de junio de 1918. Unanimidad de diez votos.

Tomo IV, pág. 147. Amparo en revisión. Mantilla y de Haro Ramón. 11 de enero de 1919. Mayoría de seis votos.

Tomo IV, pág. 471. Amparo directo. López Leonardo. 25 de febrero de 1919. Mayoría de siete votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Quinta Epoca. Tomo II. Parte HO. Tesis: 767 Página: 498. Tesis de Jurisprudencia.

Además hay que señalar que el correcto nombre de la policía auxiliar del Ministerio Público no es el de "Judicial", sino "Ministerial", tal y como se ha hecho en otros Estados de la república.⁵²

- g) Oficiosidad. Referente a la obligación del Ministerio Público a perseguir los hechos criminosos desde el momento en que se tenga conocimiento de los mismos, a menos de que se trate de aquellos perseguibles únicamente a instancia de parte ofendida.

- h) Titularidad de la acción pena!. Tanto en la etapa de la averiguación previa, como durante el proceso, primero como parte investigadora de los hechos, y luego como parte acusadora promoviendo el castigo para los autores. El Ministerio Público sustituye la petición de la pena por

⁵² El Código de Procedimientos Penales del estado de Guanajuato así lo establece en diversos preceptos de su articulado. El calificativo de "Policia Judicial", deviene del hecho de que la policia investigadora estaba tradicionalmente a las ordenes de los Jueces, es decir, al momento de hacer el cambio de sistema penal, no se hizo la adecuación nominativa de la policia, que en todo caso debió llamarse "Policia investigadora", ya que nada tendría que ver desde aquel momento con la judicatura. Código tomado de primera referencia. 37

parte del particular. y lo realiza en nombre del estado y la sociedad.⁵³ Sin embargo, el Ministerio Público también pudiera, en un momento dado, dejar de ejercitar la acción penal, acto por el cual, el gobernado (ofendido), se puede seguir un procedimiento interno a efecto de que se revise tal resolución. Pero, bajo el supuesto, de que el Procurador confirme la resolución, los ofendidos no tendrán recursos para hacer valer, en virtud de que la Suprema Corte ha sostenido que contra estos actos no procede el juicio de garantías.

DETERMINACION MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL. RESULTA IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE GARANTIAS EN CONTRA DE UNA.

Si la quejosa reclama en su demanda de garantías una determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal, es incuestionable que de admitir la demanda en comento y en su momento conceder el amparo, éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla, y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 constitucional es inadmisibles, en la medida que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

XX. J 16

Amparo en revision 47 95. Beatriz Palos Castro viuda de Vázquez, 6 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suarez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramirez Sánchez.

Amparo en revision 415 95. CCC. Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suarez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramirez Sánchez.

Amparo directo 889 95. Agapio Bartolón Ortiz, 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suarez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramirez Sánchez.

Amparo en revision 324 95. Mariano Aguilar Moreno, 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael Leon González.

Amparo en revision 422 95. José Luis Rojas Jacinto y otro, 11 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Stalin Rodriguez López.

⁵³ Por su parte, Juventino V. CASTRO acumula los principios de la titularidad de la acción penal y la facultad de Policía Judicial en uno solo, a diferencia de otros tratadistas. Cfr. - "El Ministerio Público en México", 11ª edición. Op. Cit. P. 58

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III. Febrero de 1996. Tesis: XX. J/16 Página: 308. Tesis de Jurisprudencia.

Con el respeto debido, diré que tan es inadmisibile que el órgano judicial se convierta en el órgano acusatorio, como el hecho de que los gobernados no contemos con medio de defensa alguno en contra de actos de autoridad que vulneren nuestras garantías individuales así como los derechos que de ellas emanan, por lo que me adhiero al pensamiento de *Rafael Matos Escobedo* quien dice: *"Si la negligencia o voluntaria abstención del Ministerio Público frente al hecho delictuoso, causa perjuicio a los intereses patrimoniales del ofendido, y esta abstención es susceptible de considerarse indebida, con perdón del criterio vigente de la Primera Sala se debe creer que si da materia a una controversia constitucional, independientemente de que también la proporcione para instaurar un juicio de responsabilidad que mire a la posición de la autoridad omisa y no a los derechos del damnificado. Y es que la abstención produce dos violaciones: la del derecho social de castigar —que da materia a un juicio de responsabilidad—, y la del derecho que el ofendido tiene a la reparación del daño, violación ésta que debe ser materia de control jurisdiccional de indole constitucional".*⁵⁴

⁵⁴ Accion penal y Ministerio Público. En el dictamen de Veracruz.- Criminalia.- Año VIII. Num. 2. obra citada por Castro V. JUVENTINO, Ibid. P. 67.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

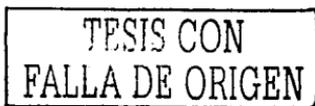
- i) **Representación social.** Deriva de su propio carácter de institución pública, como responsable de la defensa de los que se encuentran en desventaja frente a terceros.⁵⁵

Personalmente considero que su papel como representante social se debe ver reforzado, mediante la selección adecuada y responsable de los agentes del Ministerio Público y de los funcionarios coadyuvantes en la función persecutoria de los delitos. No solo debe representar a quienes se ven aparentemente indefensos frente a factores externos que se encuentran imbuidos en la sociedad mexicana, como un cáncer, sino que lo debe hacer con una verdadera vocación y profesionalismo, de forma imparcial y justa a fin de evitar se atropellen derechos de personas que no han desviado su conducta en detrimento de los demás y de acuerdo a los preceptos punitivos típicos impuestos por el Estado, a través de los órganos del Poder Legislativo.

1.4 Referencia capitular

En el marco histórico comparado se ha llegado a la conclusión de que el antecedente que guarda mayor parecido, al Ministerio Público de nuestros tiempos, es el concebido en Francia, quien antes de constituirse como representante social, era el abogado del Rey; aunque en aquel entonces la figura se vio influenciada por el sistema inquisitorio inglés.

⁵⁵ Cfr.- GONZALEZ DE LA VEGA, AGUILAR RUIZ, SALAS CHÁVEZ Y ARENAS VILLANUEVA, Op. Cit. Pp. 26 y 27.



Por lo que hace a la evolución histórico constitucional de la institución de referencia, en el Pacto Federal de 1824 el Fiscal es instalado dentro del Poder Judicial, de dónde deriva la circunstancia de que hasta la fecha se le equipare, a los Ministros de la Suprema Corte y a los Magistrados de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En la Constitución Federal de 1857 aún se tenía muy arraigada la idea concederle al ciudadano el derecho de acusar, por lo que el Ministerio Público no tenía el monopolio del ejercicio de la acción penal.

Años después de la génesis de la primera Constitución social del mundo, Luis Cabrera plasmó la idea de acotar las funciones del Ministerio Público para así convertirlo en un verdadero representante social, dejando la representación del gobierno a un órgano distinto. Notó algunas funciones contradictorias a asumir por el Ministerio Público y por ende le restarían eficacia.

Por lo que hace a los principios que caracterizan al Ministerio Público, hay algunos sobre los cuales habrá que reflexionar, a fin de adecuar su función social, a las realidades que vive el país. Entre éstos principios habría son: el de independencia, mismo que se debe convertir de autonomía; cumplirse de facto el de unidad de mando; el de irresponsabilidad, ya no puede ser así; cambiándose por el de responsabilidad y el de representación social.

Capítulo segundo

Planteamiento del problema

La transformación de la delincuencia

[*Quidquid Licet Minus, desideratur*] Todo lo que no está permitido se desea. Se desea lo prohibido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

41-A

2.1 La teoría de la transformación de la delincuencia

El vocablo delincuencia tiene su origen etimológico del latín "*Delinquentia*", procedente del participio presente de "*delinquere*", dejar sin hacer, cometer una falta; que a su vez proviene de "*de y linquere*", abandonar, dejar, soltar.

En la Real Academia de la Lengua, se debe entender por delincuencia la calidad de delincuente. Además, al conjunto de delitos, contemplados para un país, época y especialidad de ellos. Entiende por delincuente, al acto que obedece a culpa desde el punto de vista del derecho positivo, escrito o consuetudinario.

Vulgarmente se conoce como delincuencia a la idea de un cierto grado de habitualidad, como algo inherente a ciertas personas. Y cuando se aplica a un grupo, como es el caso del hampa, se refiere a una forma de vida criminosa.

Respecto al aspecto semántico, hay quienes han distinguido entre los vocablos "delincuencia" y "criminalidad". Es cierto que ambas presentan coincidencias, aunque también diferencias; aunque sean sutiles. Por criminalidad ha de entenderse la esencia de lo que es criminal⁵⁶ o delictivo. En cambio, delincuencia se refiere a la suma de las transgresiones consideradas a nivel social.

⁵⁶ Cuando en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se utiliza el término "criminal" lo toma como sinónimo de proceso penal, es decir, como un juicio seguido a una persona por la supuesta comisión de hechos delictivos, a fin de imponerle una pena, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 14 y 23. En cambio, cuando se utiliza la expresión plural "criminales", antes de la reforma de 1992 se aludía a personas que hubiesen cometido un delito. Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, y TRIGUEROS GAISMAN, Laura "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 2. Derecho constitucional", Harla, México: 1999, P. 20.

Los sociólogos utilizan indistintamente ambos terminos ya que para ellos se trata de términos sinónimos; y aunque en la actualidad ya se han hecho estudios respecto de sus distinciones, éstas no son tan contundentes para que en la practica se advierta con facilidad.

En sentido técnico jurídico, la definición de delincuencia depende de la que el legislador de cada país o en el caso de México, cada Entidad Federativa le brinde. Aunque, lo que si parece claro, es que en la mente del legislador la tipificación de los hechos que se consideran como delictivos obedece a la síntesis de concepciones morales, medidas políticas, etc, es decir, dependerá del lugar y tiempo específicos, así como de la política Estatal que al efecto se asuma.

Existen dos teorías principales que tratan de explicar la criminalidad o delincuencia, siendo éstas: La Teoría de la Asociación Diferencial, y la Teoría Ecológica de la Delincuencia.

La primera de ellas es la que propone *Sutherland*, que se basa en la idea de que la conducta criminal se aprende, siendo el producto de la asociación diferencial de normas criminales o no criminales.^{5*}

Por su parte, la otra teoría, se basa en la determinación de áreas de la delincuencia. Señala que ésta aparece como consecuencia de la diversidad de los

* Cfr.- SUTHERLAND, Edwin H. "Principles of criminology", 5th edition, Lippincott: 1955.

entornos sociales, según la diferente distribución de importantes variables ecológicas en un marco cartográfico determinado.

Sin importar la teoría a que uno se apegue, lo cierto es que la delincuencia es uno de los tipos mas importantes de conducta desviada. Cabe señalar, que aunque la concepción general es importante, generalmente se estudia por subtipos. (Delincuencia juvenil, urbana, de cuello blanco⁵⁸, etc).⁵⁹

De todos es sabido que el delito no muere, solo se transforma, pasando de ambiente en ambiente y de civilización en civilización. Metafóricamente hablando Alfredo Nicéforo se refiere a la delincuencia como si fuese la sombra de la humanidad, sufriendo solo algunas transformaciones con el pasar de los años. Sobre el particular *Eduardo Andrade Sánchez* comenta que el delito es un fenómeno connatural de la sociedad, el cual siempre ha existido como una desviación de las conductas normales, sentenciando, que en mientras la humanidad sea humanidad, es probable que este fenómeno no se erradique por completo.⁶⁰

⁵⁸ El delincuente de cuello blanco es aquel hombre respetable, normalmente de status social elevado, mismo que viola la confianza depositada por la sociedad en él. Por sus propias características es difícil de advertir su presencia, hay una falta de relacion personal entre éste y la victima, con una facultad muy amplia para eludir la acción de la justicia, etc.

⁵⁹ Cfr.- CAMPO, Salustiano del. MARSAL Y GARMENDIA. "Diccionario de ciencias sociales". Instituto de Estudios Políticos de Madrid. España: 1975. Pp. 641 a 643.

⁶⁰ Cfr.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado". UNAM y Senado de la República. LXVI legislatura. México: 1996. P. 14.

Coincidiendo plenamente con el pensamiento de *Quetelet*, y el análisis de la sociología criminal, el fenómeno delictivo siempre se adapta a las condiciones imperantes de la época y lugar determinados.

Las características que distinguen a la delincuencia en su proceso de transformación se pueden mencionar en cuatro tendencias:

1. Consiste en la creación y expansión de organizaciones criminales teniendo una eficaz operación de actividades, llegándose a convertir en célebres mafias y otras agrupaciones similares conociéndose también " Sindicato del crimen " y " La delincuencia industrializada ".
2. Esta corresponde al aumento de agresiones graves por parte del criminal sin importarle la vida de la persona inocente teniendo trágicas consecuencias, como mero ejemplo un asalto bancario .
3. Esta tendencia corresponde al aumento de delitos económicos y financieros que van desde una simple falsificación de cheques, fraudes, estafas.
4. Esta tendencia es de índole internacional, sobre todo en materia de estupefacientes.⁶¹

Nos queda claro que en estos últimos despliegues del siglo XXI la delincuencia ha incrementado su capacidad para dañar y puede resultar más

⁶¹ Cfr. - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. " Reforma Constitucional y Penal de 1996 ". UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1996. Pp. 127 a 128.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inteligente y sofisticada que las instituciones y órganos que se encargan de combatirla y prevenirla ya que se ha atrasado en cuanto a capacidad de respuesta en perjuicio de la sociedad. Las instituciones tal y como fueron conferidas por el constituyente de 1917 ya no obedecen a las mismas circunstancias sociopolíticas .

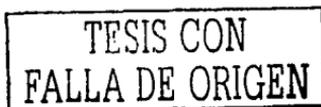
La institución del Ministerio Público, así como otras figuras deben estar estrechamente vinculadas a la realidad criminal que se vive en un lugar y tiempo determinados, ya que su falta de transformación lo lleva al obsolescencia, quedando a la zaga misma que se advierte cuando sus actuaciones son tardías, ineficaces y violatorias de los derechos fundamentales y garantías individuales plasmadas en la Constitución Política y leyes que de ella emanan.⁶²

2.2 Concepto de delincuencia organizada y sus características

Antes de entrar en materia, *Frank Pierce* nos habla sobre la figura del Gangster, como un personaje del siglo pasado, que simboliza una faceta de los Estados Unidos, que aunque es exclusiva de esa cultura, ha tenido una enorme difusión, sobre todo en los países occidentales. De hecho, muchos ven al gangster como una figura que se sabe abrir paso, al margen de la ley, pasando por encima de las rutinas propias de la vida cotidiana de una sociedad industrial burocrática.⁶³

⁶² Cfr.- GONZALEZ DE LA VEGA, René. " Política criminológica mexicana ", Editorial Porrúa y UNAM, México, 1993, Pp. 130 a 131.

⁶³ Cfr.- PIERCE, Frank. "Los crímenes de los poderosos. El marxismo, el delito y la desviación", Siglo XXI editores, México; 1980, P. 155



Otro ejemplo lo podemos ver en una organización criminal de origen italiano, conocida como "La cosa nostra", se llegó a probar que controlaban las principales actividades delictivas dentro de los Estados Unidos, y que en ocasiones combinaban esfuerzos con criminales de otro origen étnico. Actúa dentro de los Estados Unidos, aunque con ramificaciones internacionales. Dentro de ésta organización se cuenta con sus propias leyes y justicia, además de destruir y usurpar la autoridad de los órganos legalmente constituidos.⁶⁴

El Fenómeno de la delincuencia organizada puede tener varias caras, según la perspectiva de donde se enfoque, y la protección de ciertos intereses, ya sean estatales o de grandes empresas, quienes se han servido de conocidos delincuentes, sobre todo los Estados Unidos, tal y como lo hizo durante la segunda guerra Mundial, y terminada ésta, agencias como la Agencia Central de Inteligencia (CIA)⁶⁵, quienes han apoyado organizaciones criminales a fin de fomentar los intereses de la política exterior norteamericana en Sicilia, Francia, Vietnam del Sur, Laos⁶⁶; y porque no, México⁶⁷.

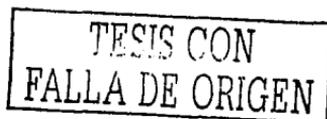
Según la óptica de *Donal Cressey* la organización criminal se diferencian de otra clase de organizaciones, por la actividad a la cual se dedican; ya que suministran

⁶⁴ Cit.- COHEN, Bruce J. "Crime in America". Ithaca, Peacock, Estados Unidos: 1970. P. 299.

⁶⁵ Las siglas van en orden al idioma inglés, siendo Central Intelligence Agency.

⁶⁶ Cit.- PIERCE, Frank, op. Cit. P. 158.

⁶⁷ Tan solo hay que hacer mención de la certificación que el gobierno de los Estados Unidos daba a nuestro país como una medalla al mérito por el combate a la producción y distribución ilegal de drogas, reconocimiento que dilapidaba el orgullo nacional, y que era expedido por el gobierno del país con mayor consumo de drogas en el mundo. Este constituía un pretexto más, para que el gobierno norteamericano se inmiscuyera en asuntos internos de nuestro país.



bienes y servicios que se consideran ilegales, pero para los cuales hay una demanda en ciertos sectores de la sociedad en que trabajan.⁶⁸

Actualmente a la delincuencia organizada se le conoce también como crimen organizado, constituyendo uno de los problemas sociales que mas preocupa a la comunidad internacional.

Tal preocupación deriva del hecho, de que pese a la multiplicidad de sistemas jurídicos que hay en el mundo, parece ser que sus resultados son ineficaces respecto al avance de la delincuencia.⁶⁹

Un dato que es digno de tomar en cuenta, es que se ha dicho que en Estados Unidos aparece escasa relación entre las innovaciones legislativas y la eliminación efectiva de la delincuencia organizada.⁷⁰

Durante un largo tiempo se luchó en contra de las organizaciones criminales desde el punto de vista doméstico; en consecuencia, la problemática se reducía a aquellos países en que operaban ; aunque en la actualidad se ha reconocido que el problema rebasa las fronteras nacionales, por lo que es imposible hacer frente a

⁶⁸ Cfr.- CRESSEY, Donald R. "Theft of the nation: The structure and operations of organized crime in America", Harper and Row, USA, 1969, P. 21.

⁶⁹ Cfr.- Voz Delincuencia organizada, por PLASENCIA VILLANUEVA Raúl, en: "Enciclopedia jurídica mexicana", Tomo III D-E. Porrúa y UNAM, México: 2002. Pp. 88 y 89.

⁷⁰ Cfr.- PIERCE, Frank, Op. Cit. P. 157.

éste fenómeno con los esfuerzos aislados de cada uno de los miembros de la comunidad internacional.⁷¹

Esto mismo es aplicable a nivel doméstico, dado que los Estado Federados como es el nuestro tienen una desventaja, inherente a su propia organización política, ya que se encuentran constituidos por entidades federativas que gozan de autonomía judicial, ejecutiva y legislativa (art. 124 constitucional), circunstancia que atomiza los esfuerzos nacionales por erradicar la delincuencia organizada de sus fronteras.

Debemos tomar en cuenta, que una de las características de la delincuencia organizada es su carácter empresarial, es decir, que se trata de organizaciones muy bien estructuradas, tal y como se tratase de empresas con actividades lícitas, siendo una de sus diferencias las actividades a que se dedican. Y como lo ha demostrado la práctica, éstas agrupaciones verdaderamente están perfectamente organizadas, teniendo cada uno de sus miembros obligaciones específicas, cuyo incumplimiento es severamente castigado.

La falta de coordinación y organización interna de las autoridades que a nivel nacional y local intervienen en la lucha contra el crimen organizado, es uno de los factores de mayor peso por los que hasta la fecha en nuestro país no se ha logrado abatir el índice delictivo en nuestras calles, hablando específicamente del Distrito Federal.

⁷¹ Cfr.- Voz Delincuencia organizada, por PLASENCIA VILLANUEVA Raúl. Op. Cit. P. 89.

La labor emprendida desde hace unos años es titánica toda vez que para el combate a la delincuencia organizada, no solo se requiere de la coordinación entre los distintos Estados de la comunidad internacional, tratándose de homologar en la medida de lo posible el marco jurídico aplicable de los países vinculados por este problema. Además se necesita la homologación del marco jurídico nacional, la coordinación entre autoridades policiales y de investigación internacionales, nacionales y de las entidades federativas, lo cual no se antoja nada fácil.

Para la autoridad administrativa, la autoridad de criterios entre homólogos hace que el esfuerzo no se realice de manera conjunta, factor que se convierte en agua de cultivo para las organizaciones delictivas, quienes con tan solo desarticular los esfuerzos pueden operar impunemente en distintos Estados de la república, y logrando alcances internacionales mediante sus actividades ilícitas.

En este sentido la Conferencia Ministerial Mundial sobre Delincuencia Internacional Organizada, celebrada en la ciudad de Nápoles los días 21 al 23 de noviembre de 1994. en la que participó nuestro país, se llegó a la toma de una serie de medidas entre las cuales figura la obligación para México de revisar la posibilidad de fortalecer la totalidad de sus sistemas de justicia penal. Se recomienda que se creen estructuras con capacidades de represión mas complejas, así como reforzar la capacidad de las autoridades ministeriales para asumir funciones de acusación de mayor complejidad, derivadas de la delincuencia transnacional organizada. Este esfuerzo sería incompleto si no se

revisan los sistemas judiciales a fin de juzgar eficazmente casos penales complicados, además de adoptar medidas mas eficaces tendientes a evitar la corrupción hacia adentro de las instituciones públicas.

Otro de los temas que se tocaron en la citada Conferencia es el esfuerzo por parte de los estados para compilar y conservar aquellos datos relevantes, sobre las organizaciones criminales que operan dentro de su territorio, y de las que se vinculen a ellas. Asimismo, alentar la delación hacia dentro de las organizaciones criminales, tal y como ellos lo hacen al interior de las instituciones encargadas de su combate, protegerlos a ellos y sus familias de la mejor forma posible.

Otra propuesta fue la adopción de la práctica de vigilancia electrónica e intervención de las comunicaciones privadas (para los delitos que se consideren graves en cada legislación), las operaciones secretas (como agentes encubiertos). En la medida de lo posible se exhortó a los Estados participantes a que crearan unidades especializadas para el combate al crimen organizado, conformadas por personal experto en los métodos como operan, y en las actividades a que se dedican las organizaciones criminales.

Además se propuso que los estados hicieran un esfuerzo por indemnizar debidamente a las víctimas de los delitos cometidos por la delincuencia organizada, de conformidad a los postulados establecidos en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de los Delitos y Abuso

del Poder (resolución 40/34 de la Asamblea General del 9 de noviembre de 1985). En un principio, el legislador Federal consideraba a la delincuencia organizada, según lo disponía el Código Federal de Procedimientos Penales a aquellos casos en los que tres o mas personas se organizaban de manera disciplinada y jerárquica para cometer de forma violenta y reiterada, o con fines meramente lucrativos, algunos de los delitos que prevenía el mismo ordenamiento.

Antiguamente no se podía concebir a la delincuencia organizada como un tipo penal específico, siendo en aquel entonces únicamente una modalidad para cometer algunos de los delitos contemplados en el Código sustantivo penal.

Sin embargo, el legislador tuvo que abrir los ojos a la realidad y fue el 7 de noviembre de 1996 cuando al publicarse la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los ciudadanos nos dimos cuenta de la adopción de un nuevo modelo para atacar las actividades criminales y sus organizaciones que operan en la actualidad.

Este nuevo ordenamiento concibe a la delincuencia organizada de la siguiente forma: "serán aquellos en los que tres o mas personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes..." Entonces, para los efectos legales del nuevo ordenamiento, por el solo hecho de su comisión se consideran como producto de la delincuencia

organizada, los siguientes delitos:

- Terrorismo, art 139 párrafo primero;⁷²
- Delitos contra la salud, art. 194 y 195;
- Falsificación o alteración de moneda, art. 234, 236 y 237;
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita, art, 400 bis;
- Acopio y tráfico de armas, art 83 bis y 84 Ley Federal de Armas de Fuego y explosivos;
- Tráfico de indocumentados, art. 138 Ley General de Población;
- Tráfico de órganos, art, 461, 462 y 462 bis Ley General de Salud;
- Asalto, art. 286 y 287;
- Secuestro, art, 366;
- Tráfico de menores, art 366 ter;
- Robo de vehículos, art, 381 bis Código Penal Federal, así como las disposiciones correspondientes de los códigos penales de las entidades de al república.

La tendencia de los códigos penales de las entidades federativas, respecto a la delincuencia organizada tuvo su origen en la reforma constitucional de 1993, y la penal de 1994; aunque en la actualidad existen al menos seis clases de

⁷² Nótese que de la lista de delitos, el único que en apariencia no tiene fines lucrativos es el terrorismo. Esto pone de manifiesto que la delincuencia organizada tiene como fin preponderante la obtención de ganancias ilícitas, aunque hay organizaciones criminales de carácter permanente que persiguen fines distintos.

delincuencia organizada, vistas desde la óptica legal, a las cuales a continuación me referiré.

1. La primera de ellas concibe a la delincuencia organizada como un tipo penal, tal y como se desprende de la lectura del artículo 2º LFCDO. En el mismo sentido se encuentra redactado el artículo 178 de la ley penal del Estado de México, en donde se define como: "*al que participe en una agrupación o banda organizada, cuya finalidad sea cometer delitos que afecten los bienes jurídicos de las personas o de la colectividad*".
2. Aquellos que la llegan a confundir con la asociación delictuosa⁷³, como acontece en el Estado de Durango. Art. 178 CP.

⁷³ El tipo de asociación delictuosa contiene como elementos fundamental la pluralidad del sujeto activo del delito, sin que se exija en ella la jerarquización de los participantes, la permanencia del grupo y la intención para delinquir. Respecto a esta afirmación véase la siguiente tesis jurisprudencial: **ASOCIACION DELICTUOSA, CARACTER CONTINGENTE DE LA JERARQUIA EN EL DELITO DE**.

Ciertamente, en el delito de asociación delictuosa, previsto y sancionado en el artículo 164 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, doctrinariamente se predica como elemento insito en su definición, el aspecto relativo a la jerarquía que debe existir entre sus tres o más miembros; sin embargo, no debe soslayarse que ésta es una cuestión contingente, la que puede o no existir, ya que lo fundamental es la prueba de la predisposición temporal indefinida de esa agrupación consistente en el "propósito de delinquir", lo que debe entenderse en el indeterminado tiempo de su fusión y a la persistente finalidad de continuar unidos para la comisión delictual. **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO**.421, Octava Época:

Amparo directo 358/91. Tomás Chacon Chacon. 15 de abril de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 442/91. María Contreras Alvizo. 10 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 445/91. Jerónimo Bárbara Aguilar. 10 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 448/91. Abigail Paniagua Dueñas y otra. 10 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1645/91. José de la Cruz Bolaños. 7 de enero de 1992. Unanimidad de votos.

NOTA:

Testis 1.20.P.J.39, Gaceta número 56, pág. 35; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X-Agosto, pág. 329.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Octava Época. Tomo II. Parte TCC. Tesis: 421. Página: 243. Tesis de Jurisprudencia.



3. Los que retoman la orientación que antes le daba el Código Penal Federal en el año de 1994, tal es el caso de los Estados de Guanajuato, Sinaloa y Quintana Roo.
4. Los que limitan su extensión, como acontece en el Estado de Hidalgo.
5. También los que dejan abiertas sus posibilidades, siendo el caso del estado de sonora, en donde el Código Penal dispone "serán aquellos en los que tres o mas personas se organizan jerárquicamente para cometer cualquiera de los delitos previstos en el Código Penal del Estado de Sonora". Esta misma posición ha asumido el legislador del estado de Baja California.
6. Por su parte en el Estado de Tabasco se limitan a los delitos graves, que se cometan por tres o mas individuos asociadas permanentemente con tal finalidad.

En la doctrina encontramos que autores como *M. Bernsten* conciben al crimen organizado como "*el campo de transacciones materialmente ligadas al mercado de mercancías y servicios ilegales*".⁷⁴

Hay a quienes les ha surgido la duda, de saber si el fenómeno de la delincuencia organizada debe atacarse únicamente por las autoridades federales, o deben participar activamente en ello las autoridades de las entidades federativas.

⁷⁴ BERNSTEN, M. Austrian and New Zeland journal of criminology. 1990, No. 23. Defining Organized crime Austria and the USA Pp. 39. Como bien se puede advertir de la definición doctrinal transcrita, ésta se refiere más a las operaciones secundarias que se realizan como consecuencia de la actividad de la delincuencia organizada.



Es para todos conocidos, sobre todo para los delincuentes, que la investigación de los delitos se torna mucho mas compleja cuando concurren varias autoridades en su esclarecimiento (falta de coordinación o protagonismo político). Para el delincuente común ,resulta mucho mejor un régimen jurídico difuso, que sea producto de las distintas culturas; mucho más si no existe una opinión o tratamiento unánime de todas ellas.

Toda vez, que en la legislación mexicana (Federal) se considera a la delincuencia organizada como un tipo penal, tiene como consecuencia una sanción punitiva totalmente independiente de la que corresponde a los delitos que cometan las personas involucradas en éstas organizaciones. Por ello los procesados por la comisión del delito de robo de autos serán sancionados con la pena aplicable a tal delito, mas la que corresponde al tipo de delincuencia organizada (concurso de delitos y penas).

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada contempla en su artículo 2º (respecto a delitos contra la salud) las sanciones correspondientes a quienes tengan funciones de administración, dirección o supervisión dentro de estas organizaciones criminales les corresponde purgar una pena que va de los veinte a los cuarenta años de prisión. Sin embargo, tal vez con una falta de técnica legislativa prosiguen diciendo "a quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa (pena copulativa).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los demás delitos a que se refiere el artículo citado, a quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, de ocho a dieciséis años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa; y quien no tenga las funciones anteriores, de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.

Una consecuencia inherente a la aprehensión de miembros de la delincuencia organizada es que se les decomisen los objetos, instrumentos y productos del delito, así como los bienes propiedad del sentenciado y aquellos sobre los cuales éste se conduzca como dueño, en caso de no acreditar fehacientemente la legítima⁷⁵ (legal) procedencia de tales bienes.

Asimismo, las penas serán mayores para aquellos servidores públicos que participen dentro de la delincuencia organizada, de conformidad al artículo 5º LFCDO, pudiéndose incrementar con una mitad más de la punibilidad prevista para cualquier otro sujeto, aparejado de la destitución o inhabilitación de cualquier cargo público. La misma suerte correrá la persona que utilice con los fines delictivos descritos por la LFCDO a quien utilice a menores de edad o incapaces.⁷⁶

⁷⁵ Hay quienes en ocasiones utilizan los términos de legítimo como sinónimo de legal, sin embargo es conveniente que se conozca su diferencia fundamental. Lo legítimo es todo aquello aprobado por una colectividad de personas, cuando hay consenso, y que además puede ser legal. Lo legal es todo aquello que va conforme a derecho aunque no siempre sea legítimo.

⁷⁶ Cfr.- Voz Delincuencia organizada, por PLASCENCIA VILLANUEVA Raúl, OP. Cit. Pp. 90 a 94. 57

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo expuesto en párrafos anteriores se desprende que la delincuencia organizada es un tipo total y absolutamente autónomo⁷⁷ de cualquier otro, siendo en este sentido como lo ha interpretado la Segunda Sala de nuestro más alto tribunal al señalar:

“DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS ARTÍCULOS 2o. Y 4o. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA MISMA NO VIOLAN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El solo acuerdo de organización o la organización misma, que tenga como fin cometer alguno de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. de la propia ley, con independencia de la comisión y la sanción de ellos: lo que implica la autonomía del tipo. Asimismo, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se advierte que se tomó en cuenta la necesidad de prever una ley especial que regulara la conducta consistente en la organización de tres o más personas encaminadas a cometer alguno de los delitos ahí señalados, pues se estimó que no obstante que se hacía mención a la “delincuencia organizada” en la legislación penal, la regulación era aun insuficiente; consecuentemente, al preverse la delincuencia organizada se establece un delito autónomo y no una agravante...”

2a. XLIX 2001

Amparo en revisión 1111 2000. 30 de marzo de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época.

Tomo XIII, Mayo de 2001. Tesis: 2a. XLIX 2001. Página: 446. Tesis Aislada.

Atinadamente *Eduardo Andrade Sánchez*, quien sin ser penalista advierte que una de las consecuencias de la delincuencia organizada es que los actos delictivos

⁷⁷ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Delincuencia organizada”, 3ª edición. Porrúa y UNAM, México: 2002, p. 104. Esto acontece en la actualidad; sin embargo esto no fue así todo el tiempo, ya que en un principio, es decir, en los primeros intentos de codificación de la materia constituía una calificativa en la concreción de ciertos tipos penales, como una agravante del delito.

que cometen se realizan de manera deliberada fundamentalmente con el objeto de obtener ingresos, es decir, como un medio para obtener lucro. Esto distingue a un delincuente ocasional, o circunstancial de aquel que lo hace sistemáticamente.

Otra característica esencial es la participación colegiada en la comisión del delito. Pero la asociación de las personas con fines ilícitos debe ser permanente y no ocasional; por lo que se trata de la acción continua, repetida de un grupo de personas. Entonces no se podrá considerar como delincuencia organizada a la agrupación de personas que pudieran cometer un delito ocasional o circunstancialmente, sino solo a quienes se han agrupado con ese solo fin, de forma permanente. En éste último aspecto es contundente el *Dr. Andrade Sánchez*.⁷⁸

Otra característica que presente la delincuencia organizada es la jerarquización dentro de las organizaciones criminales, así como la división del trabajo.

Además, se puede ver como una de las características de la delincuencia organizada, la corrupción que se propaga hacia dentro de las instituciones pública a fin de que puedan operar impunemente dentro de un marco geográfico determinado, sea local, nacional o internacional. Sobre el particular, *Rafael Moreno González* comenta que algunas actividades como lo es el narcotráfico, es un industria que con sus largos tentáculos alcanzan las mas altas esferas políticas y financieras, involucrando influyentes personajes de distintas nacionalidades,

⁷⁸ Cfr.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, OP. Cit. Pp. 14 y 15.

quienes facilitan al crimen organizado sus relaciones a fin de mantener encubiertas sus operaciones, obstaculizando las investigaciones policíacas, e incluso previendo los golpes que se pudieran dar en su contra.⁷⁹ Tan solo para ilustrar al lector sobre las increíbles ganancias de las organizaciones que se dedican al narcotráfico, para el año de 1990, las ganancias obtenidas por la venta de cocaína, heroína y marihuana en los Estados Unidos y Europa, se estimaron en \$ 122, 000, 000, 000 millones de dólares (ciento veintidós mil millones de dólares) anuales, ganancias que ya rebasaban las derivadas por la venta de petróleo a nivel mundial,⁸⁰ y que en la actualidad dichas ganancias se han, cuando menos, duplicado.

Otra de las características de l tipo de la delincuencia organizada a que se refiere *Sergio Garcia Ramirez* es que no admite la comisión culposa. Invariablemente la conducta de los sujetos activos es dolosa, por lo que solo se puede sancionar la conducta que conlleva la referida característica.⁸¹

Finalmente habremos de señalar que los elementos del tipo de la delincuencia organizada , que finalmente son las que nos brindan mayor certeza sobre sus características peculiares son los siguientes:

⁷⁹ Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Reforma constitucional y penal de 1996", Op. Cit. Pp. 131 y 132.

⁸⁰ "MEMORIAS DEL CONGRESO SOBRE DELINCUENCIA ORGANIZADA", Vol. 3, México: 1995, P. 27.

⁸¹ Cfr.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Op. Cit. P. 105.

"Por su parte, los elementos del tipo de delincuencia organizada son: 1) El acuerdo de tres o más personas para organizarse o que se organicen; 2) Que el acuerdo para organizarse o la organización sea en forma permanente o reiterada; y, 3) Que el acuerdo o la organización tenga como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que señala el mencionado artículo 2o. Esto es, los elementos que integran el tipo de cada figura delictiva: "delincuencia organizada"⁸²

2.3 Marco jurídico de la delincuencia organizada

Toda vez que como ha se ha visto, el fenómeno de la delincuencia organizada no es un problema de índole local, sino que se ha expandido por todo el mundo, sin respetar fronteras nacionales, y mucho menos, dentro de los mismos Estados.

Así como existen empresas que se dedican a la producción de bienes y servicios, así como su distribución por todos los rincones del mundo, los criminales se han servido de los adelantos científicos y tecnológicos para ser aún mas competitivos. A las organizaciones delictivas se les puede encontrar en países, tanto del primer mundo, como en los países en donde se vive con mayor pobreza. Es cierto que la operación de éstas organizaciones en cualquiera de los países en donde existen tienen la peculiaridad de atrofiar las estructuras sociales y económicas, contaminado las instituciones a través de la corrupción, así como los de centros de decisión política.

⁸² 2a. XLIX 2001. Amparo en revisión 1111 2000. 30 de marzo de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Gütrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII. Mayo de 2001. Tesis: 2a. XLIX 2001. Página: 446. Tesis Aislada.



México no escapa de ésta tendencia globalizante del crimen organizado, en virtud de la concurrencia de una serie de factores que se deben tomar en cuenta, como son: el hecho de ser vecinos del país cuya población es la más alta consumidora de drogas en el mundo, además de ser el mejor centro de lavado de dinero.

Pero, tan solo los cárteles de la droga son parte de un problema mucho más complejo, ya que junto a las organizaciones que se dedican a dicha actividad han proliferado aquellas que se dedican al robo de bancos y autos, el tráfico de armas, las bandas de secuestradores así como los que cometen delitos de cuello blanco, dedicados al fraude y al lavado de dinero.⁸³

El enorme poderío económico de las organizaciones delictivas les ha permitido corromper a las instituciones policiacas, políticos, funcionarios públicos de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno, por lo que hasta la fecha el crimen organizado va ganando la batalla, sumándose a esto la existencia de lagunas legislativas y débiles legislaciones punitivas.

A pesar de que en países como los Estados Unidos se han implementado una serie de medidas para combatir el crimen organizado, estas no han sido suficientes para frenar su avance, debido a la concurrencia de una serie de factores que a continuación habrán de señalarse:

⁸³ Cfr.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso, Op. Cit. P. 159.



- Corrupción al interior de las instituciones públicas, desde el más modesto de los burócratas, hasta los jefes de Estado, a quienes se les ha vinculado en millonarios negocios, turbios, por supuesto.
- La relativa facilidad con que se puede lavar el dinero mal habido. Es importante señalar que las operaciones financieras necesarias para sanear el dinero, que se obtiene por la operación de actividades delictivas, no solo es exclusividad de lugares como las Islas Caimán y Panamá, sino también se da en países del primer mundo, como es el caso de Suiza en donde el secreto bancario⁸⁴ juega un papel de suma importancia.
- Incipiente cooperación internacional. Por ejemplo, en la Unión Europea que es un ejemplo de proyecto integracionista en el mundo, en donde se han abolido las fronteras económicas, y en donde se ha facilitado la transnacionalización de las mafias, los esfuerzos para combatir el crimen organizado han enfrentado problemas de armonización de los sistemas jurídicos de los países integrantes. Además cabe agregar, que la falta de armonización jurídica no solo se da en el ámbito internacional, ya que en países federados como es el caso de México ha faltado tal armonía entre el marco jurídico de las entidades federativas y su coordinación con el marco

⁸⁴ Para abundar sobre el tema véanse los libros: AUBERT, Maurice. "El secreto bancario suizo", 2ª edición. Editorial de derecho financiero. España: 1990. C. MEJÁN, Luis Manuel. "El secreto bancario", 2ª edición. Porrúa. México: 1997. PACHECO PULIDO, Guillermo. "El secreto en la vida jurídica bancaria notarial", Porrúa. México: 1995. RUIZ GARCÍA, José Ramon. "Secreto bancario y hacienda pública", Editorial Civitas. España: 1999. CAZORLA PRIETO, Luis M. "El secreto bancario". Instituto de Estudios fiscales. 63

jurídico Federal. Tal falta de coordinación no solo se da en el ámbito legislativo, sino también en el ejecutivo, e incluso dentro del Poder judicial

- Los vacíos legales, ya que como se ha comentado, las leyes expedidas contiene deficiencias, además de faltar la homologación del régimen jurídico aplicable a la delincuencia organizada, lo cual constituye un obstáculo que inhibe la creación y perfeccionamiento de estrategias conjuntas y eficaces para combatir el crimen organizado.

En torno a éste último punto hay que reconocer el esfuerzo del constituyente permanente para realizar reformas constitucionales, como la que se dio en el año de 1996, a los artículos 16⁸⁵, 20 fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI.

Respecto al artículo 16 la reforma consistió en la autorización a la autoridad judicial Federal para intervenir comunicaciones privadas a petición del Ministerio Público. Para ello, el Ministerio Público deberá fundar y motivar la solicitud que envía a la autoridad judicial, determinando los sujetos afectados y la duración de la medida. Sin embargo, no se autoriza que se realicen tales intervenciones en materias como la electoral, fiscal, mercantil, civil, labora o administrativo, ni entratándose de las comunicaciones del detenido con su defensor.

⁸⁵ Hay que señalar que en el sistema jurídico penal mexicano, se introdujo por primera vez el término "Delincuencia organizada", con motivo de la reforma publicada en el DOF de 3 de septiembre de 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además, previene, que aquellas intervenciones que se realicen fuera de la ley carecerá de valor probatorio.

Por su parte, el artículo 20, en el cual se mantiene el derecho para el inculpado para solicitar su libertad provisional; aunque condicionado a la circunstancia de que el delito por el que se le acusa no sea considerado por la ley como grave. Los delitos que se reputan graves según el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se encuentran contemplados en el artículo 268, en tanto que en el Código Federal de Procedimientos Penales están considerados en el 194.

Asimismo, el beneficio de la libertad condicional se puede restringir a petición del Ministerio Público, en caso de delitos que aún no considerándose como graves, si se presentan las siguientes circunstancias:

- a) Que el inculpado hubiere sido condenado con antelación por delito grave:
- b) En caso de que el Ministerio Público aporte al juez elementos suficientes que acrediten que el establecimiento de la libertad del procesado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Asimismo, en la reforma se ha establecido que el monto y la modalidad de la fianza que se fije al inculpado a efecto de obtener su libertad provisional, deberán ser asequibles para éste, debiendo tomar en cuenta el juzgador, la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito, las características del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo.

Para fijar el monto de la sanción, el juez deberá tomar en cuenta los daños y los perjuicios causados al ofendido, así como la sanción pecuniaria que se le pudiera llegar a imponer al procesado.

Con la reforma efectuada al penúltimo párrafo del artículo 20 constitucional, se ha establecido la posibilidad de que el indiciado pueda obtener su libertad provisional durante la tramitación de la averiguación previa, sin que tenga la necesidad de esperar su consignación a efecto de hacer valer éste derecho. Esto conlleva una nueva facultad en beneficio del Ministerio Público quien tiene que ejercerla de forma responsable, equitativa y justa, observando las mismas reglas que la autoridad jurisdiccional.

Respecto a la reforma al artículo 21 de la constitucional, en el primero de sus párrafos obedece a la necesidad de dejar claro que la policía es un auxiliar del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos. Además se suprime el término de "policía judicial", señalándose de forma mas genérica el término "policía".

Respecto al artículo 22 se ha establecido que no se considera como confiscación el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, que sean producto de la

comisión de los delitos previstos como delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en caso de no acreditar la legítima procedencia de ellos.

Para finalizar, nuestro comentario en torno a las reformas constitucionales para adecuar su marco normativo para combatir al crimen organizado, tenemos la adición de la fracción XXI al artículo 73, en el cual se faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la federación, y fijar los castigos que se deban imponer a sus infractores.

Por si fuera poco a la fracción XXI se le adicionó un párrafo en el cual se otorga a las autoridades federales la facultad para conocer de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con delitos federales.⁸⁶

Las reformas a la Constitución General de la República, como se sabe, son el primer paso para crear un marco jurídico mucho mas amplio y adecuado para combatir, por la vía del marco de la legalidad, a las organizaciones criminales que operan en nuestro país.

Una de tantas modificaciones a la legislación secundaria es la que operaron en el extinto Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley

⁸⁶ Cfr.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso. OP. Cit. Pp. 162 a 165. 67

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En el Código Penal se adicionaron los artículos 177 y 211 bis a fin de sancionar la ilegal intervención de comunicaciones privadas, es decir, aquella que se realice sin mandato de la autoridad jurisdiccional.

En la Ley de Vías Generales de comunicación se llevó a cabo una reforma en su numeral 571, a través de la cual se sancionaría a los permisionarios o concesionarios que permitan o participen en la intervención de comunicaciones privadas sin que medie mandato de la autoridad judicial competente.

Por lo que hace al Código Federal de Procedimientos Penales, fueron adicionándose cuatro párrafos al artículo 182, además de reformarse el 194 bis, tendientes a registrar todos aquellos bienes que fuesen asegurados; además de que deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio los bienes inmuebles y las acciones o partes sociales. No obstante la Procuraduría General de la República se obliga a integrar un Registro Público de los bienes asegurados.

Como ya ha sido señalado, la persecución de las bandas criminales no es un pretexto para que las autoridades a quienes se les han ampliado sus facultades actúen fuera del marco de la legalidad y la constitucionalidad, debiendo respetar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las garantías de todos los gobernados, por lo que en ningún caso en que haya aseguramiento de bienes se podrán cerrar o suspender las actividades de establecimientos productivos lícitos.

En el artículo 194 bis se ha establecido que en caso de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por mas de 48 horas, vencido el cual, se deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial competente. Cuando se trate de aquellos delitos a que se refiere la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, dicho plazo podrá duplicarse.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sufrió reformas en sus artículos 50, 50 bis y 50 ter, con el objeto de otorgarle facultades a los Jueces de Distrito para conocer sobre las autorizaciones para intervenir las comunicaciones privadas, apegándose el marco constitucional y a las prescripciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Con referencia a las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 5º se estableció la existencia de un Consejo Técnico cuya finalidad es la supervisión y control de la administración de los bienes asegurados por el Ministerio Público, así como la aplicación y destino que se produzcan con dichos bienes.

Un punto de total importancia es la creación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, misma que contiene una serie de innovaciones que han sido motivo de debate en el foro, así como en la práctica, sobre todo, por cuestionarse si varios de sus preceptos se apegan o no al marco constitucional, o sobre la funcionalidad práctica de su contenido.

A grandes rasgos se trata de una ley en la que de conformidad a la reforma constitucional se pueden reservar las actuaciones en el periodo de Averiguación previa, con lo cual muchos han debatido si debe permitirse el anonimato de los denunciantes (delación), a fin de proteger su integridad física (art. 13 y 14 LFDO), se establece un lapso especial para la detención del o de los indiciados; como ya ha sido comentado, se ha establecido un mecanismo legal por medio del cual se permite la intervención de comunicaciones privadas (art. 15 a 28); se han fijado reglas en torno al aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso; sobre la protección de personas (capítulo sexto)⁸⁷; se han establecido reglas claras en torno a la valoración de las pruebas cuando se trata de crimen organizado (art. 40 y 41), etc.

Un esfuerzo reciente, es el que se ha hecho por algunas legislaturas locales, quienes han establecido preceptos especiales en su Códigos sustantivos y

⁸⁷ La protección de personas a que se obliga la PGR, aunque así lo diga la ley, nunca serán suficientes para combatir el crimen organizado: toda vez que esta se debe realizar sobre Jueces, peritos, víctimas, el Ministerio Público, cuando así se requiera. Recordemos que cuando se trata de la delincuencia organizada, siempre es necesaria dicha protección, pero no es suficiente la que se lleve sobre las personas directamente relacionados con un asunto, sino sobre sus familiares y amigos cercanos, que como se sabe son un blanco más fácil y sobre los cuales los delinquentes que se saben perseguidos pueden hacer presión. Tan solo habrá de recordarse la muerte de gente como Giovanni Falcone. Véase FALCONE, Giovanni. "La lucha contra el crimen organizado". PGR, México; 1996.

adjetivos penales tendientes a combatir la delincuencia organizada, no solo como un problema internacional y nacional, sino reconociendo que los principales efectos, e incluso los mas negativos se dan a nivel local.

En el Código Penal para el Distrito Federal se contempla en su Título Décimo sexto, Capítulo segundo denominado "*Pandilla, Asociación delictuosa y delincuencia organizada*".

En su artículo 252 se establece que se debe entender por pandilla, siendo la reunión ocasional o habitual de tres o más personas, sin estar organizados con fines delictivos.

Por su parte el artículo 253 del Código Penal concibe a la asociación delictuosa como la reunión de tres o más personas con el propósito de delinquir. Además el término "banda" es utilizado como sinónimo.

En el artículo 254 conceptúa a la delincuencia organizada; valga la redundancia, como "*la organización de tres o más personas para cometer de forma permanente o reiterada delitos de ataques a la paz pública, secuestro, tráfico de menores, sustracción o retención de menores o incapaces; corrupción de menores o incapaces. pornografía infantil, lenocinio, robo de conformidad con el artículo 223, fracción II del Código sustantivo o extorsión*", a quienes se les impondrá una pena privativa de la libertad de entre seis a doce años y multa de doscientos a mil días

multa, sin perjuicio de las penas que resulten por los delitos cometidos por los miembros de la organización delictiva.

Además el legislador indica la presunción de la existencia de una organización criminal cuando las mismas tres o más personas tengan alguna forma de autoría o participación conjunta en dos o más delitos.

En diversos congresos que se han realizado en torno al tema de la delincuencia organizada en México, ha existido el dilema, de si ésta es un fenómeno criminal que le compete atacar a la federación y que por ende debe constituir un tipo penal Federal, o bien, se trata de un fenómeno criminal que compete a las autoridades locales en coordinación de las federales⁸⁸, cuestionamiento al cual trataremos de dar respuesta en el siguiente punto.

2.4 El crimen organizado como fenómeno internacional, federal y la necesidad de la intervención efectiva de las autoridades de procuración de justicia del Distrito Federal

Técnicamente hablando el Distrito Federal es la circunscripción territorial que en los Estados Federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno Federal.⁸⁹

⁸⁸ Cit. - "MEMORIAS DEL CONGRESO SOBRE DELINCUENCIA ORGANIZADA". Op. Cit. P. 35.
⁸⁹ "INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Diccionario de derecho constitucional". Op. Cit. P. 199. El 18 de noviembre de 1924 se declaró la ciudad de México, la sede de los poderes federales, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica. Esto no fue una decisión que sorprendiera pues éste sitio había sido el centro y pulso del país, antes, durante y después de la colonia. 72

Importante es señalar que la distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal se determinan por la Constitución General de la República en su artículo 122.

Los órganos locales de gobierno en el Distrito Federal son: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno del DF y el Tribunal superior de Justicia.

Además es conveniente que se diga que la función del Ministerio Público en el DF, corre a cargo del Procurador General de Justicia, según lo dispone el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁹⁰ así como en el artículo 122 inciso D) de la Constitución General de la República.

Como ya ha sido señalado, la tendencia legislativa en materia de delincuencia organizada ha sido Federal, es decir, estableciendo preceptos normativos aplicables en toda la república mexicana en la materia que la misma ley establezca, de conformidad a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Para justificar la actuación de las autoridades federales respecto de aquellos delitos normalmente considerados como del fuero común, el dictamen de los

⁹⁰ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisor, "Derecho constitucional", Oxford University Press, México: 1999. Pp. 663 a 678. Desde el año de 1993 el Distrito Federal cuenta con un Estatuto de Gobierno que hace las veces de una Constitución local, en donde se encuentran establecido el marco jurídico para la estructura y funcionamiento de sus órganos de autoridad

senadores manifiesta que la delincuencia organizada rebasa la competencia de las autoridades locales, partiendo de la hipótesis de que éstas están imposibilitadas para competir con los recursos económicos y la tecnología con que las organizaciones criminales cuentan.

A pesar de lo anterior, compartimos la idea de *Sergio García Ramírez* cuando señala que las leyes estatales se deben tomar en cuenta en la materia que nos ocupa; es decir, considera bueno que las autoridades locales participen de manera coordinada con las federales cuando se trata de combatir éste cáncer que corre, sobre todo en las grandes ciudades, aspectos que han sido abordados en el punto 2.3 en dónde se tocó el marco jurídico de la delincuencia organizada.

En un principio el legislador tenía la errónea idea de que la delincuencia organizada es necesariamente un delito de carácter Federal. Sin embargo, no se ve como dicho ordenamiento (LFDO) pudiera impedir que la legislación de cualquier Estado de la república, incluso, el Distrito Federal establezca una versión local de dicha figura, claro está, que respecto de delitos del fuero común, no contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, o incluso con los considerados en ésta, cuando la autoridad Federal no ejerza la facultad de atracción para conocer de ellos.

García Ramírez considera que tal facultad de atracción no debe dejarse al libre albedrío del Ministerio Público, en virtud de que se dejaría a su capricho la

competencia de una serie de autoridades a nivel local y Federal para conocer sobre un hecho delictivo, por lo que debiera haber criterios objetivos a efecto de que el MP ejerza su facultad de atracción.

Finalmente a éste autor le queda la duda en el sentido de saber si al sujeto se le está sancionando doblemente por una misma conducta, y pone como ejemplo el siguiente: Dos sujetos se organizan con el fin de falsificar moneda, conducta que realizarán en varias ocasiones. Uno de ellos será quien dirija las operaciones y el otro obedecerá ordenes. En el caso concreto nos encontramos que se trata de delincuencia organizada, de conformidad en lo dispuesto por el artículo 2º LFCDO y otro de falsificación de moneda, tal y como lo establece el artículo 234 del Código Penal Federal, por lo que llega a la siguiente interrogante ¿No se está castigando a la persona dos veces por la misma conducta?⁹¹

No obstante la duda que siembra tan notable jurista de la materia, mi inquietud versaría en factores distintos, que van más allá de la posible doble sanción de una misma conducta a un solo individuo, expresándola de la siguiente forma: Yo me preocuparía de la doble sanción penal, si efectivamente supiéramos que la gente involucrada en la organizaciones criminales efectivamente recibe el castigo que la sociedad misma le impone a través de la legislación. Sin embargo, es de todos conocido que a éstos sujetos lo que menos les interesa es el incremento de las sanciones, puesto que saben que difícilmente el Ministerio Público logrará cumplir con su cometido, como representante social, primero logrando una buena

⁹¹ Cfr.- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. Cit. Pp. 143 a 145.

integración del cuerpo del delito, así como probar de manera fehaciente la probable responsabilidad del indiciado, y posteriormente, durante el proceso penal, defender adecuadamente los intereses de la sociedad y Poder obtener una sentencia condenatoria, con lo cual cerraría con broche de oro su cometido.

Al ver los pobres resultados obtenidos por el Ministerio Público, como investigador y perseguidor de los actos delictivos, y luego la pobre defensa de los intereses de la sociedad y de la víctima ante los tribunales, la delincuencia organizada se sabe impune, por lo que le tiene sin cuidado que se adopten nuevas medidas legislativas, si al momento de aplicarlas no se hace de forma eficaz. (En el Distrito Federal solo el 7% aproximadamente de sentencias condenatorias, claro está. Respecto de todas las consignaciones en general).

Por consiguiente no habrá eficacia en materia de procuración de justicia si no hay continuidad en las políticas gubernamentales que se adopten sobre la materia, la falta de una profunda reestructuración de la figura del Ministerio Público, la falta de un verdadero servicio Civil de Carrera no solo en los cuerpos ministeriales, sino en la policía judicial (ministerial), para que sus miembros sean verdaderos investigadores (policías), con la preparación técnica necesaria para abatir el índice delictivo en nuestro país y en nuestra ciudad, así como del personal administrativo y de confianza, todos ellos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una gran cantidad de autores ven a la delincuencia organizada como un fenómeno internacional, por lo que los distintos Estados de la comunidad internacional cuidan por la integridad de su territorio y la defensa de sus instituciones.⁹²

Por ello, hacia el interior, los gobiernos deben cuidar sus propio intereses, y como el crimen organizado puede afectarlos de diferentes formas. Por ejemplo, el problema del narcotráfico de carácter global tiene impacto en las pequeñas y grandes comunidades de nuestro país, ya que el consumidor final, puede ser algún familiar, vecino, o incluso uno mismo; por lo que el combate a ciertos delitos no debe estancarse en el más alto nivel de gobierno, sino que se debe coordinar hacia el interior con las autoridades locales, e incluso municipales, quienes podrían participar de forma activa, dirigidos por el Ministerio público, para la persecución y aprehensión de las personas que se dedican a actividades criminales propias de la delincuencia organizada en las calles de nuestra ciudad. Así se sabe que en las calles de nuestra ciudad hay gente que se dedica a la venta de droga conocidos como "dilers"⁹³, quines a su vez compran en mayores cantidades, para distribuir hacia el consumidor final. Estas personas operan de manera organizada, nunca solos, y en la mayoría de las veces, protegidos por la misma policía que los debe aprehender y retirar de dicha labor.

⁹² Cf.- ANTHONY Serge y RIPIO, Daniel. "El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea", PGR, México; 1996. P. 15.

⁹³ Cf.- TOMAS ESCOBAR, Raúl. "Diccionario del hampa y del delito". Editorial Universidad. Argentina; 1986. Este personaje es ex profesor de la Escuela Superior de la Policía Federal Argentina y de la Academia Superior de Estudios Penitenciarios de la Nación. Ex docente y ex jefe de Estudios de la Escuela de Cadetes de la Policía Federal Argentina; etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay delitos como la venta de droga, el robo de autos, el secuestro de gente, entre otras actividades que se llegan a perpetrar ante la vista de las autoridades locales, quienes deben asumir su responsabilidad y actuar en consecuencia, por lo que aunque se pueda tratar, algunos de ellos, de delitos del fuero Federal, no se podría lograr un buen combate contra su funcionamiento si no es de manera coordinada con autoridades de los otros dos niveles de gobierno. El problema también radica en la atomización de los esfuerzos de las autoridades, quienes en la batalla política pierden eficacia en su actuación.

2.5 Interacción de las organizaciones delictivas en el Distrito Federal

Para iniciar con éste punto, *Andrade Sánchez* hace un análisis semántico, entre los diversos términos que usualmente se utilizan para denominar a una organización criminal. Afirma, que la mayoría de la gente, por ejemplo, tiende a confundir a la *mafia* con la *camorra*, con la *cosa nostra*, con lo cual se les atribuye el mismo tipo de conducta, delitos que cometen y forma en que operan, nominándolas a todas como mafias.

Dicha distinción terminológica solo tiene relevancia cuando hay que hacer el análisis en torno a los delitos que ellas cometen y la manera en que operan dichas organizaciones.

El autor asimila a una organización criminal, específicamente, hablando de la mafia, como una empresa, cuyas actividades se van expandiendo en la medida en

que sus necesidades crecen⁹⁴. Así por ejemplo, una empresa lícita que fabrica chocolates, puede a su vez empaquetarlos, distribuirlos al mayoreo y al menudeo, según las necesidades de expansión de la empresa, asumiendo todas las obligaciones en el proceso de producción y distribución de su mercancía. Afirma que lo mismo acontece con las organizaciones criminales; ya que primeramente podrían comenzar con la venta de marihuana, viendo que también hay una alta demanda de otras sustancias, comenzar con su distribución, y dadas las necesidades de hacer aparecer como lícitas las entradas de dinero, tendrán que entablar relaciones con gente que profesionalmente se dedique a las actividades financieras a manera de ocultar el origen ilícito de las sumas generadas por la comisión de delitos.

También hay quienes solo se dedican a una actividad delictiva, como el secuestro de personas, el narcotráfico o el robo de autos, quienes en vista de agrandar sus ganancias interactúan con otras organizaciones criminales a fin de acaparar un mercado mas amplio dentro de las actividades ilícitas que se dan en un determinado territorio, o bien los mismos miembros de una organización ocupan su tiempo en dos o más actividades delictivas, tal es el caso de ,los hombres empleados para la protección de la gente del narco, quienes además de prestar su servicio como "guaruras" completaban sus ingresos mediante su participación en distintos secuestros.⁹⁵

⁹⁴ Cfr - ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pp. 21 a 24.

⁹⁵ Cfr - FERNANDEZ MIENENDEZ, Jorge. "Narcotráfico y Poder". Rayuela editores. México: 1999, P. 100.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así como una empresa tiene sus proveedores, clientes, y en si, su aviamiento, las organizaciones criminales también lo tienen, por lo que no son organizaciones autosuficientes y deben recurrir a otros grupos a fin de ser mas productivos, obtener mayores ganancias y crecer en cuanto a la gama de actividades que son susceptibles de desplegar.

Ese es el caso de la banda de secuestradores encabezada por *Daniel Arizmendi*, alias "el mochaorejas" quien mantuvo relaciones que le permitieron el crecimiento de su organización a dimensiones desconocidas, con redes en el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Guerrero, Guanajuato y Querétaro. Su detención y la de 38 miembros de su organización, puso en evidencia, que contaban con la protección y apoyo de autoridades policiales y de seguridad.⁹⁶

Pero además, todas las actividades que se realizan dentro del seno de las organizaciones criminales son delictivas, abarcan un complejo tan amplio de actividades que se suelen confundir las actividades ilícitas con las lícitas, de tal suerte, que el jefe de una organización mafiosa puede aparecer ante la opinión pública como un próspero empresario, y sus actividades quedar encuadradas dentro del marco de la legalidad, a pesar de que se basa en actividades ilícitas.

A esto se debe agregar el hecho de que los dirigentes de las organizaciones criminales se convierten en una especie de benefactores de comunidades enteras,

⁹⁶ Cit - Entrevista de César ROMERO "Secuestrar es un vicio". Periódico Reforma.- miércoles 19 de agosto de 1998

quienes brindan trabajo e infraestructura a la gente de los lugares en donde operan.

El reconocimiento social que ésta labor les brinda, sumado a las empresas y actividades lícitas que con sus actividades delictivas patrocinan, aumenta su posibilidad de impunidad, ya que además pueden acceder a los mejores abogados, quienes saben aprovechar todos los resquicio de la ley y el manejo de las autoridades en beneficio de sus clientes.⁹⁷

Por ello, el Ministerio Público, al menos en el Distrito Federal, no solo debe saber investigar y dirigir una investigación criminal, sino que debe ser un abogado muy hábil, toda vez que el monopolio en el ejercicio de la acción penal conlleva en sí una gran responsabilidad, siendo ésta ser un buen litigante en materia penal, ya que cuando se trata de lograr una sentencia condenatoria en contra de algún miembro de la delincuencia organizada tendrá que enfrentar la habilidad de buenos abogados penalistas, quienes tratarán de hacer uso de sus conocimientos legales para evitar que el Ministerio Público logre su cometido, en beneficio de los hampones.

El alejamiento de los dirigentes de las organizaciones criminales de las actividades de mayor riesgo y su trabajo dentro de la clandestinidad son factores que propician la impunidad de éstos sujetos, existiendo tantos filtros dentro de sus organizaciones entre quien da la orden y quien se convierte en el autor material

⁹⁷ Cfr.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pp. 25 y 26.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del plan, que difícilmente se puede llegar hasta el autor intelectual y la cabeza de la banda. Igualmente, el uso de la intimidación dentro de la organización hace muy difícil lograr que alguno de los colaboradores delate a la cabeza, pues sabe que tal acto le costaría la vida propia o la de sus familiares.

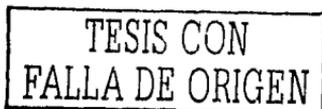
Dadas las circunstancias, el Ministerio Público como ente, debe contar con varias especialidades a efecto de lograr resultados positivos en su tarea de investigación criminal, así como la de litigio del bien común y de la víctima, ante los tribunales.

Pero para empezar es necesaria la suficiencia presupuestal para consolidar la Institución de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

2.6 Delitos contra la salud en el Distrito Federal

Recordemos que los delitos contra la salud son materia de persecución por parte de las autoridades Federales, entre las cuales hay que destacar al Ministerio Público Federal, quien lleva la batuta de las investigaciones en torno a los delitos previstos en el Título séptimo del libro segundo del Código Penal Federal, aunque antiguamente la sanción de éstos delitos estaba contemplada en el Título séptimo, Capítulo primero del abrogado Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, y que iban de los numerales 193 a 199⁹⁸. Disposiciones que fueron derogadas por el cambio de la política criminal en torno a los delitos contemplados por el Código,

⁹⁸ En el Distrito Federal el capítulo de referencia fue derogado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de septiembre de 1999.



federalizándose su persecución, lo que hasta la fecha no ha traído los mejores resultados, a tal grado que una ley que nació bajo una política centralista (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada), ya tiene eco en algunas entidades federativas, tales como el Distrito Federal y el Estado de México, sobre todo ante los lamentables acontecimientos que a continuación expondré.

Desde mediados de la década pasada se sabe que los hermanos Arellano Félix operan en la ciudad de México.

Tres asesinatos ocurridos en 1996 adquirieron una significativa importancia, ya que se trataba de hombres que habían estado en el norte del país y ejecutados en la capital de la república. Estos fueron el delegado de la PGR en Tijuana, Ernesto Ibarra Sentés; el ocurrido el 23 de febrero con el ex delegado Sergio Armando Silva, y el 18 de mayo cuando Sergio Moreno fue victimado junto a su hijo. Además de que otros diez funcionarios y ex funcionarios de la PGR y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas habían sido ejecutados en Tijuana.

Otros asesinatos cometidos en el DF pusieron en evidencia que los cárteles de la droga también tenían presencia en la capital de la república. Esto cuando fueron encontrados los cuerpos sin vida dentro de una camioneta, por el rumbo de Cuajimalpa, el delegado del Instituto Nacional de Control de Drogas, Jorge García Vargas y el de tres de sus guardaespaldas, atribuyéndose dichos homicidios al cártel de los Arellano Félix.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El tráfico de sustancias prohibidas en la capital de la república obedece a dos factores fundamentales, el primero es gracias a la alta demografía de su territorio, y la otra, los recursos que se manejan. ¡Que quede claro; el Distrito Federal ha sido caldo de cultivo de muchos ilícitos, por su características cosmopolitas y décadas de corrupción!

Lamentablemente, la delincuencia organizada en la capital de la república operó impunemente gracias a la tolerancia y apoyo de las autoridades locales. Tal es el caso del nombramiento como jefe de Seguridad pública Jesús Carrola el 5 de diciembre de 1997, quien pidió licencia una semana después de su nombramiento, supuestamente para defenderse de las distintas acusaciones que se habían hecho en su contra, entre la que destacaba su presunta relación con el cártel de los Arellano Félix. Este sujeto, al momento de ser nombrado jefe de la policía judicial capitalina tenía abiertas en su contra 10 averiguaciones previas relacionadas con el narcotráfico. Además de que éste personaje había sido de baja en dos ocasiones de la Policía Judicial Federal por falta de confianza, los días 12 de junio de 1991, y el 16 de agosto de 1996. A este individuo se le imputa haber retejido la red que Adrián Carrera y León Aragón habían construido con el beneplácito de Mario Ruiz Massieu. Esa misma red buscaba asentarse dentro del Distrito Federal. Además la organización de los Arellano Félix se vio fortalecida en el año de 1997 cuando uno de los principales cárteles de la droga en México se vio fuertemente golpeado, perdiendo una de sus piezas clave: José Luis Anaya Bautista, quien fuera procurador de justicia del Estado de Baja California.

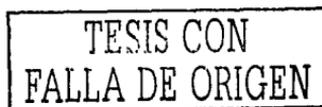
Para entender el beneficio a los Arellano Félix hay que tomar en cuenta que ellos son los principales productores y distribuidores de menanfetaminas, (es una nueva droga sintética de donde se derivan el *speed* y el *éxtasis*) sustancias que han invadido el mercado estadounidense y que paulatinamente ha venido a desplazar a la cocaína, ya que tienen efectos similares, pero mas perdurables, son mas baratas y fáciles de comercializar.⁹⁹

En los medios de comunicación han aparecido las formas en que pudiesen operar una serie de bandas organizadas, que se dedican a la distribución de drogas, siendo los lugares en que de mejor forma operan, Tepito (Col. Morelos), la zona de Aragón y Nezahualcoyotl (Edo. de México), e Iztapalapa.

Igualmente es de todos conocido que viarias bandas de robacoches operan en las delegaciones Iztapalapa, Venustiano Carranza, Milpa Alta, Gustavo A. Madero y Cuajimalpa.

Para la detención de los integrantes de éstas organizaciones es necesaria la limpia del personal policiaco y administrativo a quienes les compete la vigilancia y seguridad de dichas zonas, coordinados mediante el esfuerzo desplegado por el Ministerio Público, quien debe asumir la responsabilidad y compartirla con quienes intervengan en dicha labor.

⁹⁹ Cf - FERNANDEZ MENEDEZ, Jorge. Op. Cit. Pp. 138 a 144.



2.7 Políticas de Estado en materia de drogas

Como ya ha sido señalado en el punto que antecede, las políticas de Estado en materia de drogas ha pasado de una lucha atomizada por parte de las autoridades a nivel estatal, a un proyecto único en materia Federal.

Dado el peligro que conllevan las conductas delictivas consideradas como "Delitos contra la salud", se ha discutido en torno al bien jurídico que efectivamente tutelan, que además de ser la salud pública y la individual, se trata de proteger la seguridad social y nacional, así como la seguridad pública, el Estado mismo, incluso la comunidad internacional.

Los delitos contra la salud, presentan características típicas de la criminalidad moderna, tales como una asociación de personas, quienes se conducen con astucia y violencia; la existencia de una muchedumbre indiferenciada de infractores y de víctimas, trascendencia territorial, el uso de formas lícitas de organización para disfrazar las operaciones delictivas (entre los que destaca el lavado de dinero), y la procuración de influencia y poder políticos.

La descripción legal de las conductas ilícitas en materia de narcóticos es abundante y casuística, lo que muestra la preocupación por parte del estado para combatir el fenómeno. De forma sintetizada, las descripciones legales se pueden recoger bajo las siguientes conductas: producción, posesión, adquisición, suministro, comercio, transporte y prescripción de narcóticos (estupefacientes y

psicotrópicos), así como la inducción y auxilio para su consumo.

El marco jurídico en la materia que nos ocupa encuentra su fundamento constitucional en la potestad Federal legislativa en materia de salubridad general de la república, y alude a las sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, atento a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73. Por su parte, en la legislación secundaria podemos encontrar en el artículo 234 y 245 de la Ley General de Salud las sustancias que se reputan como estupefacientes y las distintas categorías de psicotrópicos respectivamente.

Pero el esfuerzo legislativo no solo se centra en los cuerpos normativos locales, sino que México ha suscrito una serie de tratados multilaterales y bilaterales para el combate contra las drogas, entre los que se encuentran:

- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961;
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971;
- La Convención de las Naciones Unidas acerca de Producción y Consumo Ilícitos de Estupefacientes y Psicotrópicos.

Las sucesivas revisiones a los artículos en que se contienen los delitos contra la salud han incorporado nuevos tipos, retirado algunos, agregado calificativas o modalidades atenuantes, y elevado sustancialmente las penas para las figuras básicas y calificadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los delitos fundamentales de ésta especie están contenidos en el artículo 194 Código Penal Federal, conductas que se sancionan con prisión de diez a veinticinco años y multa. Abarcan diversos actos, tales como la producción, distribución y prescripción de narcóticos, importación o exportación, financiamiento, publicidad y propaganda. Por su parte, el artículo 196 contiene calificativas en función del sujeto activo, cuando se trata de servidores públicos o encargados en la persecución de los delitos o miembros de las fuerzas armadas y que se valgan de tal situación para delinquir; personas que ejerzan alguna autoridad o jerarquía sobre la víctima del delito; al propietario y poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento, cuando se emplee el inmueble para delinquir; igualmente en, función del medio subjetivo empleado, como lo es la utilización de menores de edad o incapaces.

A su vez, el CPF estableció duras sanciones a los directores, administradores y supervisores de una asociación destinada a este género de delitos, y menos graves cuando el sujeto no tuviese funciones con tal carácter; aunque ésta materia fue absorbida por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Además, el Estado ha asumido una postura distinta con respecto a aquellos sujetos que tengan narcóticos para uso personal, que para los que buscan un lucro a través de su comercio.

Una reforma llevada a cabo el 13 de mayo de 1996 agregó la incriminación de diversas conductas relacionadas con precursores químicos, maquinas o elementos cuya destino sea cultivar, producir o preparar narcóticos. Pero, para el 8 de febrero de 1999, se reformó tal precepto, en el que se establecían en forma ejemplificativa una lista de precursores químicos, productos químicos esenciales y máquinas, en tanto que ahora se remite a la ley de la materia en la que se especifican cuales son todos ellos.

Asimismo, el legislador buscó racionalizar las sanciones en los supuestos de posesión o transporte sin finalidad criminal, ni la pertenencia a una asociación delictiva, lo que condujo al legislador a establecer una tabla de sanciones muy detallada, en la que se especifica la naturaleza de la sustancia y el volumen de narcótico que se traslade o posea; art. 195 bis el mismo Código Penal Federal.

Con el mismo fin atenuante se disminuyen las penas de las personas que se encuentran en condiciones de miseria e incultura sumada a su extrema necesidad económica, que propician el cultivo de marihuana, amapola, peyote, hongos alucinógenos o cualquier vegetal que produzca efectos similares, por parte de los campesinos, quienes se harán acreedores a una pena privativa de la libertad que va de uno a seis años, más multa.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Enciclopedia jurídica mexicana", Tomo XI. Porrúa y UNAM, México, 2002. Pp. 553 a 557.

Tal y como se advierte de la legislación nacional, la política del Estado en materia de drogas es su combate a través de las autoridades federales, es decir,, la Procuraduría general de la República en combinación con la Secretaría de la Defensa Nacional. Por lo que su control está a merced del ejecutivo de la Unión.

Rafael Ruiz Harrel haciendo una crítica demasiado rigorista señala (pensando de mala fe) que el problema del narcotráfico no pone en juego la estabilidad del país, ni su soberanía, ni la tranquilidad, ni el orden público; y menos un Estado de Derecho, que desde su punto de vista no existe en México, afirmando que quien así opina exagera interesadamente, ya que lo que verdaderamente se pone en juego son los préstamos que el gobierno de los estado Unidos otorga al gobierno de nuestro país. Afirma con tono de verdad que los créditos estadounidenses dependen de que hagamos su trabajo sucio¹⁰¹ y se controle desde afuera de sus fronteras el comercio ilícito de drogas y el tráfico de indocumentados.

Finalmente concluye su exposición diciendo que el proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que el jefe del ejecutivo envió al senado, forma parte de ésta manipulación, no teniendo más propósito que complacer a nuestros acreedores.¹⁰²

¹⁰¹ Véase por ejemplo la denuncia que hacen algunos personajes en el pueblo de Bolivia en donde el 11 de agosto de 1983, el embajador norteamericano Edwin CORR y el entonces Ministro del Interior, Mario Roncal Antezana, en término de absoluta reserva, sin el consentimiento del Congreso boliviano, firmaron un pacto quinquenal denominado "Control de narcóticos", a fin de controlar y reducir la producción de coca y los productos ilícitos derivados de la misma; así como para impedir su tráfico ilícito. Para el funcionamiento del convenio, el gobierno de los Estados Unidos autorizo por medio de su Congreso el financiamiento de las operaciones con la condición de que permitieran que agentes de investigación norteamericanos trabajaran conjuntamente con las autoridades bolivianas. Cfr.- "Narcotráfico y política. Bolivia 1982 - 1985", Cochabamba: 1985. Pp. 74 y siguientes.

¹⁰² Cfr.- RUIZ HARREL, Rafael, "Las absurdas reformas penales de 1996". Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A.C. México: 1996. Pp. 15 y 16.

Pensando de buena fe, habría que señalar que nuestro país no solo es lugar de tránsito de droga, sino que se ha convertido en un sitio de consumo, el cual se ha incrementado de una manera extraordinaria. Por ejemplo el diputado local *Rafael Luna Alviso* denuncia que en el Distrito Federal 3 de cada 10 consumidores de drogas son mujeres, incrementándose su monto en un 50%.

El consumo en determinados sitios de la república ha provocado que las organizaciones criminales se establezcan en los mismo a efecto de ganar un mercado día con día creciente.

Por ello, la lucha contra la delincuencia organizada no solo se debe hacer desde un solo frente, sino que, desde luego, se debe afrontar con la ayuda y la competencia de las autoridades locales, específicamente hablamos del Ministerio Público del Distrito Federal, quien debe combatir a la delincuencia organizada de manera coordinada a las autoridades federales, con tres finalidades principales:

- 1) Erradicar a los grupos criminales que se han establecido en el Distrito Federal para la venta y producción de droga en sitios clandestinos;
- 2) Prevenir el crecimiento de éstas organizaciones, así como el consumo por parte de la población civil;
- 3) Desarticular bandas nacionales e internacionales que ven oportunidad de negocio en el Distrito Federal. para lo cual, como ya lo hemos recalcado solo puede hacerse coordinadamente con las autoridades federales y de otros países.

2.8 El lavado de dinero en el Distrito Federal

Concepto legal del lavado de dinero¹⁰³.- *“conducta mediante la cual una persona adquiere, enajena, administra, custodia, cambia, deposita, otorga en garantía, invierte, transporta o transfiere, dentro del territorio nacional, de ésta hacia el extranjero a la inversa, recursos, derecho o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.”* Art. 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal.

El término de “*Money Laundering*” se originó en la década de los veinte en los Estados Unidos, cuando delincuentes como Al Capone¹⁰⁴, Lucky Luciano, Bugsy Moran y Meyer Lansky crearon compañías para ocultar el origen de su dinero sucio.

Se dice que la empresa moderna se define como una organización orientada a la obtención de beneficios mediante la utilización de métodos pacíficos. Además, dicha actividad debe consistir en la producción de bienes y servicios no prohibidos

¹⁰³ Autores norteamericanos definen al lavado de dinero como la conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que dichos bienes proceden de actividades delictivas o de un acto de participación de dichas actividades, con el propósito de ocultar o encubrir el origen ilegal de los bienes, o de ayudar a cualquier persona implicada en la comisión de delitos a evadir las consecuencias penales de sus actos. Cfr.- S. SURI, “EU tightening laws on money laundering”, USA 1996, P. 2.

¹⁰⁴ A pesar de su reconocido prestigio como astuto empresario financiero, fueron precisamente sus fallas en este campo las que permitieron a la oficina recaudadora de impuestos de los Estados Unidos enjuiciarlo y enviarlo a la prisión de Alcatraz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por ley. Por lo que para darnos cuenta si una empresa es mafiosa¹⁰⁵ se deben observar dos parámetros fundamentales: el primero relativo al tipo de actividad que desempeña; es decir, si se trata de actividades lícitas o ilícitas¹⁰⁶; el segundo el relativo a los métodos empleados en la competencia económica y para la obtención de ganancias; o sea, si los métodos utilizados son formalmente pacíficos o violentos.

Basándose en los argumentos esgrimidos, *Espinoza de los Monteros* distingue cuatro tipos de empresas, a saber:

1. Empresas que desempeñan actividades de producción ilícitas y utilizan métodos violentos para desalentar a los competidores;
2. Empresas que desempeñan actividades de producción lícitas y utilizan métodos formalmente pacíficos;
3. Empresas que desarrollan actividades de producción lícitas y métodos violentos para desalentar la competencia; y
4. Empresas que desempeñan actividades de producción ilícitas utilizando métodos formalmente pacíficos.¹⁰⁷

Lo cierto es, que en el lavado de dinero los fondos ilícitos se lavan con el firme propósito de encubrir las actividades delictivas asociadas a ellos, entre las que se

¹⁰⁵ El término empleado no es necesariamente el que tiene su origen en una verdadera mafia, como ya ha sido asentado, sino simplemente, si la empresa, o mejor dicho, organización productiva se dedica a actividades ilícitas, cualquiera que estas sean.

¹⁰⁶ El artículo 1830 del Código civil dispone que es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

¹⁰⁷ Cfr.- DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES JURÍDICAS.- Revista jurídica jalisciense.- Año 6. No. 1. enero - abril 1996. Pp. 220 y 221.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pueden mencionar: el tráfico de estupefacientes, la evasión de impuestos, la corrupción, secuestros, la venta de automóviles robados.¹⁰⁸

Dentro de la tipología presentada, personalmente considero que las compañías financieras que dentro de sus actividades dedican parte de su tiempo y sus esfuerzos al blanqueo de dinero se pueden bien encuadrar en la última de las citadas.

Con la finalidad de limpiar el dinero mal habido, las organizaciones delictivas tienen opciones para poderlo hacer; una de las cuales sería la más común y hacia donde las investigaciones se dirigen especialmente, siendo en el sector financiero.

Otra manera de limpiar dinero es mediante la creación de empresas, que por cierto tienen un alto índice de creación y desaparición, dado que su finalidad última no es producir y competir dentro del mercado para el cual fueron creadas, sino únicamente aparentar que determinada suma de dinero ha tenido su origen en las actividades propias de la empresa, entre las que destacan aquellas que se dedican a la construcción¹⁰⁹, servicios y agricultura.

¹⁰⁸ El secuestro y la venta de automóviles robados son actividades que por desgracia van en aumento en la Ciudad de México, pese a los esfuerzos de las autoridades capitalinas.

¹⁰⁹ Grandes cantidades de dinero se transfieren vía "offshore", que comúnmente son utilizados para ocultar el origen ilícito de los mismos. Las transacciones en bienes inmuebles y desarrollos inmobiliarios proveen de recursos mediante los cuales los lavadores de dinero repatrian fondos provenientes del exterior. Conviene precisar que el término utilizado de *offshore* se aplica comúnmente para hacer referencia a cualquier tipo de sociedad, incluyendo las financieras, operaciones mercantiles y actos jurídicos en general que se realizan en una jurisdicción distinta a la de su origen.

Obvio es que las actividades de blanqueo en la capital de la república no pueden hacerse mediante su intervención en actividades agrícolas; pero si en la construcción y en el sector de los servicios. Para lo cual los socios de un ente jurídico colectivo aparentan otorgar adelantos en beneficio de la sociedad; después de lo cual, la sociedad pide préstamos a las instituciones financieras, por lo que al momento en que llega el capital de los bancos el dinero mal habido aportado por los socios, y ya metido en la rueda del blanqueo se sustituye por dinero limpio a los socios.

Es conveniente señalar que el lavado exitoso de dinero es esencial para la prosperidad de las actividades delictivas, en virtud de que a través de éste mecanismo se esconde el origen de los fondos gananciales, que posteriormente se liberan por medio de actividades lícitas. El lavado de dinero es un proceso económico que se puede resumir en las siguientes etapas:

- a) Colocación del dinero¹¹⁰;
- b) Distribución del dinero; e.
- c) Integración del dinero.

La colocación se refiere a la disposición física del efectivo en una institución financiera. La distribución es la tarea mediante la cual se transfieren estos fondos

¹¹⁰ El proceso de colocación del dinero ilegítimo es el más vulnerable en cuanto a la detección por parte de las autoridades, toda vez que es el primer momento en que se deposita la suma en una institución financiera. 95

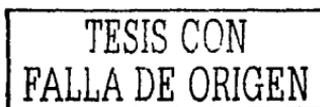
a distintas cuentas o instituciones para separarlo de su fuente original. Finalmente, la integración consiste en el traslado de los fondos a negocios lícitos.¹¹¹

Dentro del sector financiero, se tiene conocimiento que las diversas instituciones bancarias, principalmente en el Distrito Federal, como principal región productiva del país es en donde se corre mayor riesgo de sus operaciones, han recurrido a la emisión de circulares y capacitación de su personal a fin de detectar posibles operaciones de blanqueo entre sus clientes, las que deberán ser reportadas inmediatamente a las autoridades hacendarias correspondientes.

En éste sentido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de marzo de 1997, dio a conocer disposiciones de carácter general a que se refiere el último párrafo del artículo 115 de la Ley de instituciones de Crédito en materia de prevención y detección de actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de la comisión de un probable delito, lo cual debe llevarse a cabo en base al principio del "secreto bancario", que ha venido a ser un factor de ayuda muy importante en ésta materia.

Tales disposiciones versan sobre la forma en que las instituciones financieras deberán identificar a sus clientes a fin de apoyar a las autoridades para identificar de forma concisa y precisa, las prácticas delictivas que más comúnmente inciden

¹¹¹ Cfr.- ZAMORA SANCHEZ, Pedro. "Marco jurídico del lavado de dinero". UNAM y Oxford University Press, México; 2000. P.3.



en el reciclaje de recursos de procedencia ilícita, así como la manera en que se puedan detectar dichas operaciones, y reportarlas a la secretaría a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A manera de ejemplo consideran como actividades sospechosas, las siguientes:

- Cuando se detecta una operación fiduciaria sobre bienes inmuebles, como lo pudieran ser grandes extensiones de terreno, en la que se designe como beneficiario a persona física o moral extranjera, principalmente en dólares, sin que se pueda determinar con precisión el origen y ruta de los recursos.
- Cuando se detecta una aportación en fideicomiso con disposición testamentaria en cantidades, normalmente en dólares, sin que se logre determinar con precisión, por parte del cliente, el origen y ruta de los recursos.
- Cuando se detecte una aportación en fideicomiso para supuestamente garantizar créditos a favor de bancos del exterior, cuando en realidad el crédito se otorga con cargo a la cuenta de un cliente de dichas instituciones no identificado plenamente.
- Cuando se detecte el otorgamiento de garantías fiduciarias por créditos, sobre los cuales no se cuenta con evidencia de su existencia, en proporción a los valores de los bienes fideicomitados.

- Cuando se detecten fideicomisos para garantizar apoyos financieros a empresas (personas morales, normalmente del derecho mercantil¹¹²) de reciente creación y sin que cuenten con antecedentes crediticios, comerciales o empresariales.
- Cuando se detecte la utilización del fideicomiso como mecanismo de entrada de grandes capitales al país, sin que haya un determinado fin para los mismos.
- Cuando se detecten clientes interesados en constituir fideicomisos en instituciones de cobertura nacional, como requisito fundamental para la recepción de recursos, argumentando el cliente que sus socios solo aceptarían dicho tipo de instituciones para la entrega de los recursos, solicitando cartas de aceptación por parte del fiduciario del fideicomiso propuesto.¹¹³

Hay un principio de la física que dice que a toda acción corresponde una reacción, lo que significa que si el crimen organizado se constituye por gente capaz y técnicamente hábil en determinadas materias, para lograr los fines de dichas organizaciones; también se requiere una reacción por parte del estado mediante

¹¹² Malamente, incluso entre abogados se suelen confundir los términos de "empresa" con el de persona moral", quien evidentemente solo es el empresario, mientras que la primera es la actividad con todos los elementos inherentes a la misma, que hasta la fecha no ha podido ser bien definida en el mundo jurídico. Autores como Jorge BARRERA GRAF, CERVANTES AHUMADA, Raúl. "*Derecho mercantil*", 4ª edición. Herrero. México: 1982., MANTILLA MOLINA, Roberto. "*Derecho mercantil*", 28ª edición. Porrúa. México: 1992., BAUCHE GARCIA DIEGO, Mario. "*La empresa*", 2ª edición. Porrúa. México: 1983, y otros han tratado de definirla sin lograr un consenso entre los juristas, dada la complejidad del término a definir.

¹¹³ Cuaderno para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita de fecha 20 de mayo de 1999. Ejemplar proporcionado por Bitel

eficiencia, técnica y preparación de sus elementos con las mismas cualidades técnicas que poseen los miembros de la delincuencia organizada.

Si bien es cierto que el Ministerio Público y los Jueces penales conocen la materia penal, sin embargo carecen de conocimientos técnicos en materia de contratos mercantiles, específicamente en materia financiera, como lo son los contratos de swap, futuros, opciones, collars floors, etc, conocimientos que por lo general son ajenos a los requerimientos para obtener el puesto de Agentes del Ministerio Público.

Dados los razonamientos anteriores, para la investigación de ciertos delitos de cuello blanco se requieren de equipos de profesionistas concedores de diversas disciplinas del derecho, como lo es el derecho mercantil, bancario, financiero, etc, perfil que difícilmente se puede encontrar en las procuradurías¹¹⁴. Esto significa que es necesario adecuar el nuevo perfil de quien ocupa el cargo de ministerio público y además que de forma colegiada e interdisciplinariamente se combata a las organizaciones criminales de nuestros tiempos.

Debido a la importancia que tiene el lavado de dinero para el buen funcionamiento de las organizaciones delictivas, es conveniente conocer la gravedad de dicho delito.

¹¹⁴ Cfr.- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DF.- Revista mexicana de procuración de justicia.- Vol. 1. Num. 5. México. Junio de 1997. Pp. 21 y 22.



2.8.1 Gravedad del delito de lavado de dinero

A partir del 1º de enero de 1994 el delito de lavado de dinero es considerado como grave, cuando entró en vigor la reforma al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, y no cuando se adicionó el contenido del artículo 115 bis del Código Fiscal de la federación al texto del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, como muchos creen. Ya que si bien es cierto, que éste artículo fue derogado por el decreto publicado en el DOF del 13 de mayo de 1996, en sus artículos transitorios segundo y tercero se establece que el artículo 115 bis derogado continuaría aplicándose a los hechos realizados durante su vigencia y también se establece que para los delitos previstos por el artículo 115 bis del Código fiscal se seguirán considerando y calificando como graves en términos del multicitado artículo 194 del CFPP.

Respecto al artículo 400 bis del Código Penal Federal, el que entró en vigor el 14 de mayo de 1996, en la actualidad se le considera como grave, dado que en la misma fecha entró en vigor una reforma realizada al artículo 194 ya citado. Pese a que éste último numeral ha sufrido diversas modificaciones, al delito de lavado de dinero se le sigue considerando como grave.¹¹⁵

¹¹⁵ Con fundamento en el artículo 21 y 102 apartado "A" constitucionales incombe al Ministerio Público de la federación la persecución del delito de lavado de dinero; así como el artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales mismo que dice: "Los requerimientos que formule el Procurador General de la República o el Servidor Público en quien se delegue esta facultad, o la autoridad judicial en su caso, de información o documentación relativos al sistema financiero, se harán, pro conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de la Comisión Nacional del sistema de ahorro para el Retiro en sus respectivas competencias. Los requerimientos de información o documentos de la naturaleza fiscal, por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine el titular de dicha Secretaría.

La información y documentos así obtenidos solo podrán ser utilizados en la investigación y para efectos del proceso penal, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad...". En un sentido similar se encuentra redactado el segundo párrafo del artículo 9º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

2.9 La lucha contra el secuestro en el Distrito Federal

Dentro de una sociedad, cada día mas compleja se da una serie de relaciones interpersonales, unas sanas para la convivencia entre los hombres, y otras que surgen como problemas antisociales, producto de las condiciones materiales de existencia.

El conjunto de conductas antisociales están presentes al interior de la sociedad, solo que con la circunstancia de que ahora constituyen parte importante del entramado social.

Para *Durkheim* algunos conflictos sociales en el que se advierte que el actuar individual se separa del orden social, de las normas y los valores es producto del relajamiento del tejido social.

Tal relajamiento opera de la siguiente forma: El individuo se aísla, lo que propicia que los lazos que lo unen con el resto de la sociedad se debiliten o se rompan; por lo que los vacíos que separan las conciencias y las hacen extrañas una a otras, proceden precisamente del relajamiento social.

En particular, el secuestro es susceptible de cambiar el horizonte psicosocial de una sociedad determinada, por lo que debe estudiarse como un fenómeno capaz de afectar notoriamente la tranquilidad y la paz de los gobernados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El secuestro consiste en el apoderamiento físico de una persona con el fin de obtener, normalmente, por ella una suma de dinero, aunque también los hay por motivos políticos u otros (venganzas). Esta conducta anómala no es nueva, ni mucho menos producto de nuevos factores dentro de nuestra sociedad, ésta ha sido desplegada por grupos de hombres desde la antigüedad, ya sea con propósitos lucrativos, de guerra¹¹⁶, etc.

En la década de los sesenta el secuestro se convirtió en la táctica más común de los grupos revolucionarios en Latinoamérica. A la manera de dichos grupos revolucionarios, se formaron otras bandas criminales que a efecto de obtener ganancias ilícitas vieron en el secuestro de diplomáticos, importantes hombres de negocios, así como de notorios servidores públicos, la oportunidad de enriquecerse indebidamente.

Pero el problema no ha parado ahí, es de todos conocido la aparición del secuestro a menor escala, a través del cual las víctimas son obligadas a vaciar sus cuentas bancarias, además de que son transportadas en su mismo automóvil, mismo que normalmente les es robado; o al azar escogen al rehén quien conduce a los malhechores hasta su domicilio, en donde se apoderan de los bienes personales de la familia, por lo que éste problema hoy por hoy ataca a toda la sociedad, ya que el perfil de la víctima se ha extendido en todos los estratos sociales. Este fenómeno ha generado un gran problema de inseguridad en el

¹¹⁶ La novela de la Iliada escrita por Homero, cuyo héroe es Aquiles, trata precisamente del rescate de la bella Elena, de la Ciudad de Troya.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal, motivo por el cual la asamblea Legislativa del Distrito Federal se dio a la tarea de tipificar esta nueva modalidad del secuestro, al que se ha denominado como "Secuestro Express".

En realidad, el secuestro es perpetrado por individuos a quienes les importa muy poco el respeto a la vida de sus semejantes, no tienen respeto por el sistema jurídico, por la procuración, ni por la impartición de justicia; por lo que con el fin de lograr su principal objetivo, pueden llegar a vejaciones que acaben con la vida de su víctima.

En tanto la sociedad tenga individuos con éste perfil y las condiciones de impunidad y corrupción no sean combatidas con eficacia, el fenómeno del secuestro prevalecerá como un mal social¹¹⁷. Por ello subrayo la necesidad de hacer cambios estructurales importantes a efecto de ganar cancha frente a éste fenómeno, normalmente generado por el crecimiento de las organizaciones criminales. Los cambios estructurales en las instituciones conlleva también la limpieza de la gente que presta sus servicios en las instancias encargadas de la lucha contra el secuestro y la delincuencia organizada, ya que es secreto a voces, que servidores públicos participan activamente en la comisión de éste delito, por lo que los ciudadanos siguen disminuyendo su credibilidad en las instituciones públicas.

¹¹⁷ Cfr.- JIMENEZ ORNELAS, René A y GONZALEZ MARISCAL, Olga de "El secuestro. Problemas sociales y jurídicos". UNAM. México; 2002. Pp. 11 y siguientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para *Olga Islas de González Mariscal* el bien jurídico que se tutela es la eficacia de la función persecutoria; aunque advierte que frente a ésta hay otros, como la seguridad de la vida de la persona secuestrada, de su integridad corporal, así como la tranquilidad de la víctima y de sus familiares. Ante la colisión de bienes jurídicos a tutelar, el legislador tuvo que optar por el que consideró de mayor valor. Desde su punto de vista y el de otras personas que como un servidor se suman a su opinión, no es racional darle prioridad a la función persecutoria frente a la seguridad de la vida de una persona. Es más, precisamente, se sabe de un gran número de casos en que los familiares de la víctima acuden ante las autoridades competentes y por desgracia, el resultado de su actuación termina con una tragedia.

No obstante, hay especialistas en la materia, que a pesar de que conocen los riesgos a que conlleva la denuncia del hecho ilícito¹¹⁸ cuando se negocia con los secuestradores, por lo que la vida de la víctima pende de un hilo, son de la opinión de que vale la pena el riesgo que se corre, ya que mediante ésta práctica será posible desterrar el delito de secuestro, a la vez que se ejerce presión sobre los secuestradores.

Por ello, resulta interesante confrontar dicha opinión con la de una persona que ha sido víctima de éste delito, o la de sus familiares, para saber si en realidad vale la

¹¹⁸ Como acertadamente lo señala Rafael Ruiz Harrel una de las exigencias de los secuestradores es la no denuncia a las autoridades sobre el secuestro del familiar o amigo, so pena de acabar con la vida de la víctima. Este mismo autor a su vez opina que lamentablemente a la autoridad poco le importa la vida de las víctimas del secuestro, coincidiendo con Olga de González Mariscal. Cit. - RUIZ HARREL, Rafael. "Las absurdas reformas penales de 1996". Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México; 1996, P. 9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pena que la vida de un ser querido sea arriesgada con tal de contribuir de manera altruista al destierro del secuestro¹¹⁹. Personalmente considero que se contribuiría más si las autoridades cumplen con la capacitación adecuada de los policías encargados de la seguridad de los gobernados, así como la del Ministerio Público, quien debe encargarse de llevar las investigaciones hasta su feliz término, a efecto de evitar tanta impunidad que prevalece en ésta ciudad, que si bien es cierto, no es un lugar en donde exclusivamente se da éste hecho ilícito, es el lugar en donde vivimos, y por el cual tratamos de que se mejoren las instituciones públicas, a pesar de los esfuerzos que hasta la fecha se hacen en la materia.

Los secuestros son acontecimientos que producen un gran impacto social y temor de la población, y más lamentable es que exista la percepción social de que estos delitos son cometidos por ex policías, agentes en activo y servidores públicos. De acuerdo con los diagnósticos oficiales. Las causas que alientan la comisión de éste delito son la impunidad, la ineficacia y corrupción policiales, la situación económica del país, y los fracasos reiterados de los programas de seguridad pública que se han establecido con el propósito de luchar contra éste cáncer.¹²⁰

Es de todos conocido que a nivel Federal existe una oficina dependiente de la Procuraduría General de la República a la que se denomina "Agencia Federal de Investigación", quien tiene como una de sus finalidades desterrar la práctica del

¹¹⁹ Cfr. - JIMENEZ ORNELAS, René A y GONZÁLEZ MARISCAL Olga de . Op. Cit. P. 128.

¹²⁰ Cfr - GONZALEZ, Héctor A. "Alarmante repunte de la industria del secuestro en el último trienio", El financiero, México: DF, 13 de octubre de 1992. P. 36. Citado por "Memorias del Congreso sobre delincuencia organizada", Op. Cit. P. 157.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

secuestro y dicho sea de paso, con mucho éxito; aunque por tratarse de una agencia Federal no tiene ingerencia en problemáticas de índole local, por lo que se antoja la creación de una oficina especial a nivel local que se encargue de la investigación e intervención en asuntos de secuestro en el Distrito Federal, con servidores capacitados, con un perfil moral y académico que no deje lugar a dudas sobre la confianza que se va a depositar en ellos. Para ello, se requieren de los cambios estructurales adecuados, principalmente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General e Justicia del Distrito Federal en donde se le otorguen facultades amplias, así como la creación de figuras que solo se ven en la legislación Federal en materia de combate a la delincuencia organizada, como se verá más adelante.

2.9.1 Diversas modalidades del secuestro y su debido combate

Para *Olga de González Mariscal y Jiménez Ornelas* el delito de secuestro se puede clasificar de la siguiente manera:

Secuestro simple.- Se da cuando se arrebatara, sustrae, retiene u oculta a una persona, con fines distintos a la obtención de un rescate, mismo que a su vez se subdivide en rapto y simple propiamente dicho. El rapto es ejecutado normalmente por familiares, sobre todo cuando es sobre menores de edad, e incluso se da en el caso de amantes, cuando uno de ellos es menor de edad.

Secuestro extorsivo.- Consiste en arrebatara, sustraer, retener u ocultar a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier clase de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

utilidad, para que se haga o deje de hacer algo. Este puede tener fines publicitarios o políticos. El secuestro extorsivo a su vez se subdivide en económico y político. El primero de los nombrados es el que más ha crecido en todos los aspectos, cualitativo y cuantitativo, el cual, por su complejidad es realizado por organizaciones criminales. Precisamente por ser ésta la modalidad del secuestro que mayormente ha crecido es la más preocupante para los gobernados como para las autoridades, por lo que el combate eficaz a ésta modalidad pudiera disminuir su número, así como el de las demás modalidades.

Por su parte, el secuestro político son los realizados para la demanda de prestaciones específicas, ya sea para darle publicidad a una acción de carácter político, o para exigir la acción u omisión de las autoridades respecto a políticas o acciones de gobierno.

Secuestro profesional.- Es ejecutado por grupos organizados de gente, mediante la elaboración de un plan previo, en el cual, la víctima ha sido bien seleccionada de conformidad a una serie de factores. Este se presenta en zona urbanas o semiurbanas, aún cuando la víctima pueda ser trasladada de inmediato a una zona rural.

Secuestro improvisado.- Es el realizado por delincuentes inexpertos en la materia, quienes motivados por la ambición y la ignorancia creen que las acciones tendientes a sus objetivos son fáciles de ejecutar. Las personas que llegan a

perpetrar éste tipo de secuestros son distintas y no requieren de un perfil especial.

Autosequestro.- Modalidad del secuestro mediante la cual el hecho delictivo es perpetrado por quien se supone es la víctima. Varios son los motivos que pueden motivar sus acciones, por lo que se puede dar en el sector empresarial, comercial, entre estudiantes, parejas en conflicto y jóvenes que con el fin de sacar un dinero extra a su padres realizan tales conductas.

La clasificación que acabamos de presentar con fines didácticos nos facilita encuadrar el tipo de secuestro que ha crecido de una forma sin precedentes y el que las autoridades deben atacar sin cuartel.

El secuestro extorsivo y profesional es aquel a que nos acabamos de referir, y el que mas preocupada tiene a la población y a las autoridades judiciales y ministeriales.

La dificultad en la persecución de éste delito en primer término se da por el hecho de que los secuestradores simulan ser ciudadanos dedicados a un trabajo honesto. que como ya vimos, en el punto relativo al lavado de dinero reinvierten el dinero mal habido en empresas que simulan tener actividad comercial, y por la cual logran sus ingresos; simulan ser intachables padres de familia, esposos fieles y trabajadores.

El secuestro que nos ocupa es aquel perpetrado por una banda delictiva, profesional, bien armada, con recursos financieros, y que en ocasiones cuenta con el apoyo y vigilancia de las autoridades que los deben aprehender.

Para combatir adecuadamente a las organizaciones criminales dedicadas al secuestro, se debe tomar en cuenta que tienen un esquema similar al de una empresa bien organizada, en donde cada uno de sus miembros tiene funciones específicas.

Para realizar un secuestro, por lo general, se requieren de seis a ocho miembros como mínimo, entre quienes se distribuyen cada uno de los actos necesarios para lograr sus fines.

En el argot del secuestro se dice que la organización criminal dedicada al secuestro requiere de uno o varios iniciadores¹²¹; de uno o varios planteros¹²²; de un grupo de aprehensión o levante¹²³; un grupo de vigilancia¹²⁴, y de un negociador¹²⁵, o en ocasiones, de varios.¹²⁶

¹²¹ Iniciador es la persona que proporciona todos los datos sobre la posible víctima del secuestro.

¹²² Planteros son los patrocinadores del secuestro, es decir, quienes brindan el apoyo económico para su realización.

¹²³ El grupo de levante se encarga de interceptar a la víctima y trasladarlos hasta el lugar de cautiverio (casas de seguridad).

¹²⁴ Es el conjunto de personas que se encargan del mantenimiento del secuestrado en la casa de seguridad.

¹²⁵ El negociador se encarga de ponerse en contacto con los familiares de la víctima a fin de intimidarlos y negociar su rescate. En ocasiones, este se encarga de recoger el dinero acordado con los familiares de la víctima.

¹²⁶ Cfr.- JIMENEZ ORNELAS, René A y GONZALEZ MARISCAL Olga de, OP. Cit. P. 24.

Por la complejidad del secuestro es evidente que se requiere de una organización con recursos suficientes para comprar a su gente, armas, protección y hasta de gente infiltrada en las instituciones públicas que deben perseguirlos y aprehenderlos, por lo que, para contrarrestar a tales organizaciones, se requiere de un Ministerio Público preparado, igualmente organizado y coordinado con la policía ministerial o judicial, así como con otras autoridades que pueden coadyuvar para su combate; recursos financieros suficientes para evitar soplones dentro de las instituciones y evitar la corrupción institucional, que tanto daño ha causado dentro de la institución del Ministerio Público.

2.10 Robo de vehículos en el Distrito Federal

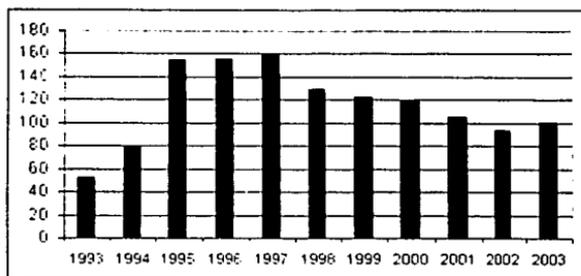
Estadística:

Sobre el robo de vehículos el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, informó en relación a la problemática que presenta la devolución de vehículos robados y recuperados en las distintas entidades federativas. Señala que se integró un proyecto de convenio que involucra la participación de distintas autoridades, y que tienen relación con la materia de capacitación sobre identificación de autos. Señala que se formó un equipo constituido por peritos de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Oficina Coordinadora de Riesgos del Sector Asegurador, para la creación de una especie de manual en donde se contengan todas las marcas vehiculares existentes en el país.

Dicho manual cuenta con diversos capítulos entre los que destacan, el directorio nacional, convenios y procesos para la devolución de vehículos localizados en el extranjero; asimismo señaló que están en proceso las fichas criminógenas, fichas de recuperación de vehículos, convenio de devolución entre procuradurías y manual de identificación vehicular. Además, dejó asentado que se ha incorporado la base de datos sobre autos robados de la Procuraduría a su cargo al Registro Nacional de Autos Robados y Recuperados. Asimismo se realizó el cruce de información entre los censos y la base nacional de vehículos robados, cuyos resultados arrojaron diferencias importantes.¹²⁷

Desde la óptica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la evolución en materia de robo de vehículos que se ha registrado durante los últimos diez años es la que muestra la siguiente gráfica:

ROBO DE VEHICULOS 1993-2003

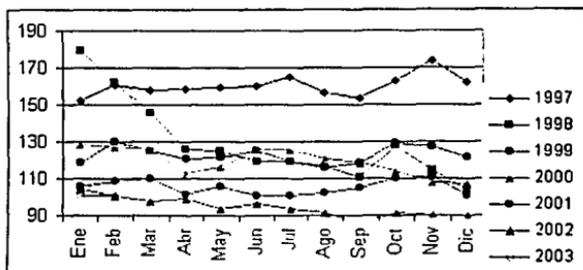


	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Febrero 2003
promedio	52.95	80.39	154.79	156.10	160.22	129.07	122.67	119.25	105.03	94.45	100.88

¹²⁷ Intervención del maestro Bernardo BÁTIZ VÁSQUEZ en la XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada en la Cd. De Tepic, Nayarit los días 5, 6 y 7 de febrero de 2003.

diario											
variación %	51.82	92.55	0.85	2.64	-19.44	-4.96	-2.79	-11.92	10.07	6.81	

ROBO DE VEHICULOS 1997-2003 (por mes)



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1997*	152.26	161.04	158.19	158.80	159.26	159.70	165.10	156.16	153.33	162.71	173.90	162.42
1998*	179.61	162.32	145.97	125.50	125.29	119.17	119.55	116.68	110.63	127.87	114.07	103.87
variación (1)	17.97	0.80	-7.73	-20.97	-21.33	-25.38	-27.59	-25.28	-27.85	-24.41	-34.41	-36.05
1999*	118.87	129.75	125.19	120.57	121.77	125.23	119.39	115.55	118.63	129.55	127.17	121.13
variación (2)	-33.82	-20.07	-14.23	-3.93	-2.81	5.09	-0.13	-0.97	7.23	1.31	11.48	16.61
2000*	128.90	127.45	125.61	113.03	116.74	125.63	125.81	120.39	118.23	114.39	107.90	106.94
variación (3)	8.44	-1.77	0.34	-6.25	-4.13	0.32	5.37	4.19	-0.34	-11.70	-15.15	-11.72
2001*	106.00	108.29	110.00	101.10	105.45	100.57	101.00	102.32	105.10	109.81	110.47	100.48
variación (4)	-17.77	-15.04	-12.43	-10.56	-9.67	-19.95	-19.72	-15.01	-11.11	-4.00	2.38	-6.09
2002*	104.29	100.64	97.94	99.20	93.84	96.10	93.32	91.39	85.63	91.45	90.00	90.00
variación (5)	-1.61	-7.06	-10.97	-1.88	-11.01	-4.44	-7.60	-10.69	-18.52	-16.72	-18.53	-10.43
2003*	101.06	100.68										
variación (6)	-3.09	-0.04										

- Promedio diario, (1) % mismo mes 1998 vs 1997, (2) % mismo mes 1999 vs 1998, (3) % mismo mes 2000 vs 1999, (4) % mismo mes 2001 vs 2000, (5) % mismo mes 2002 vs 2001, (6) % mismo mes 2003 vs 2002.¹²⁸

¹²⁸ La estadística es la que se puede encontrar en la página WEB de la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Sobre las cifras que la Procuraduría ha publicado y ha dado a conocer a la opinión pública, hay quienes las cuestionan y se manifiestan en su contra, tal es el caso de *José Luis Llamosas Portilla* Presidente de la (AMIS). Mientras el procurador general de Justicia del Distrito Federal, *Bernardo Bátiz*, afirmó que el robo de vehículos en esta capital ha registrado un descenso de 20 por ciento en los pasados tres años, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) aseguró que sólo en el periodo abril de 2001 a abril de 2002 han sido hurtados 6 mil 954 automóviles, cifra que representa un incremento de 4 por ciento en comparación con el mismo periodo del año precedente.

Al participar en la decimosegunda Convención Nacional de Aseguradores¹²⁹, *Bátiz Vázquez* informó que en diciembre de 2000 el promedio diario de robo de vehículos era de 100 automóviles al día; sin embargo, el promedio de todo el año de 2000 fue de 119 vehículos hurtados en el Distrito Federal.

En 2001, el promedio de robo de vehículos descendió de 125 a 105 automóviles robados al día. Y hasta el mes de mayo del año de 2002, el promedio de vehículos robados al día era de 99.9, es decir, logrando bajar a dos dígitos hasta ese momento.

¹²⁹ De alguna manera el robo de vehículos ha encontrado un paliativo en el contrato de seguro cuyo concepto legal es proporcionado por el artículo 1° de la Ley Sobre el Contrato de Seguro (LCS) en los siguientes términos: "*Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato*". Por el vínculo jurídico creado entre el asegurador y el asegurado es que los más preocupados en abatir el índice delictivo en éste rubro son los aseguradores, toda vez que una de las eventualidades previstas es el robo. Para profundizar en el tema se recomienda la lectura de los siguientes libros: *DÍAZ BRAVO, Arturo*, "Contratos mercantiles", Oxford University Press, México, 1997; *DONATI, Antigono*, "Los seguros privados", traducido por: Arturo Vidal Solá, Bosch, España; 1960; *FELIX MORANDI, Juan Carlos*, "El riesgo en el contrato de seguro", Astrea, Argentina; 1974; *HALPERIN, Isaac*, "Contrato de seguro", 2ª edición, Depalma, Argentina; 1964; *MARTÍNEZ GIL, José de Jesús*, "Manual teórico-práctico de seguros", 2ª edición, Porrúa, México; 1990; *MEHLJ, Gustavo Raúl*, "Manual de seguros", Depalma, Argentina; 1992; *RUÍZ RUEDA, Luis*, "El contrato de seguro", Porrúa, México; 1978.

El funcionario reconoció que este delito tiene altibajos, "se deliene bandas, van a las cárceles los rateros. A veces sólo se captura los ejecutores materiales, que son el último y más delgado eslabón de la cadena de robo de vehículos, los que compran, los que negocian, los que comercian, están atrás y no hay fácil acceso a ellos.

Por su parte, *Enrique Olmedo*, director técnico de automóviles de la AMIS, indicó que el robo de vehículos a nivel nacional tuvo un incremento de 7.1 por ciento, al pasar en 2001 de 13 mil 102 a 14 mil 105 en el 2002. En el caso específico del Distrito Federal se registró un incremento de 4 por ciento, al aumentar de 6 mil 647 en 2001 a 6 mil 954 vehículos hurtados hasta el mes pasado de este año.

Sin embargo, reconoció que el porcentaje de participación de robo de automóviles por parte del Distrito Federal descendió de 50.7 por ciento en 2001 a 49.3 por ciento en lo que va de 2002. Preciso que las diez entidades con mayor número de robo de vehículos son el Distrito Federal, estado de México, Jalisco, Baja California Norte, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa y Morelos.

El robo con violencia en el Distrito Federal se concentra en Iztapalapa, Venustiano Carranza, Milpa Alta, Gustavo A. Madero y Cuajimalpa. Mientras que el robo con violencia en el interior de la República es encabezado por el estado de México, le siguen Distrito Federal, Puebla, Jalisco, Morelos y Sinaloa, entre otros.¹³⁰

¹³⁰ Cfr.- La jornada. 21 de mayo de 2002.

Adelantándome un poco a lo que es la consulta por parte de las autoridades capitalinas a homólogos de otros países sobre su éxito para combatir a la delincuencia en los lugares en dónde han implementado sus programas de acción; el ex alcalde de Palermo estuvo de vista en nuestra ciudad durante los últimos días del mes de marzo y le llamó ,mucho la atención, la manera en que se comercia con autopartes robadas en el Distrito Federal, a lo cual *Marcelo Ebrard* (Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal) respondió que para atacar el problema se requiere la reforma a ciertos reglamentos sin precisar a cuales se refiere.¹³¹

Como se verá en su oportunidad, el Plan Palermo no sólo busca la mejora de la institución encargada de la procuración de justicia en el Distrito Federal, sino busca fomentar y promover la cultura de la legalidad, a fin de abatir el índice delictivo.

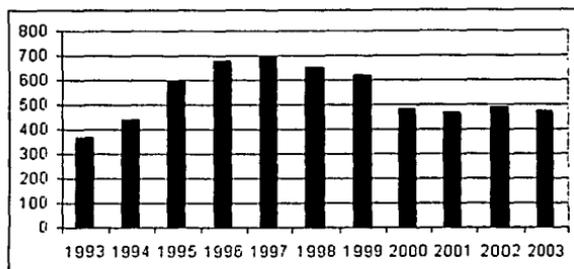
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³¹ Cfr.- Artículo DE GARCÍA ARAUJO, Raúl y Ella GRAJEDA.- Centra atención Plan Palermo en mafias de robo de autopartes.- El Universal gráfico. México; 25 de marzo 2003.

2.11 La estadística de la criminalidad y la cifra oscura en el Distrito Federal

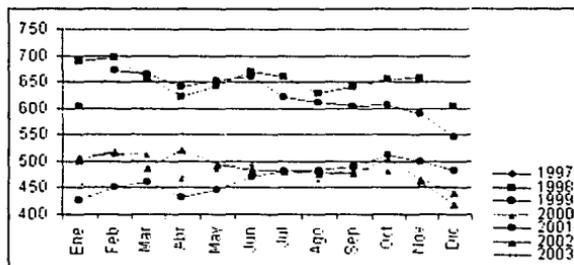
Estadística:

TOTAL DE DELITOS 1993-2003



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Febrero 2003
promedio diario	366.35	442.45	598.90	679.14	700.09	651.51	622.50	482.92	469.78	487.92	474.64
variación %		20.77	35.36	13.40	3.08	-6.94	-4.45	-22.42	-2.72	3.86	-2.72

TOTAL DE DELITOS 1997-2003 (por mes)



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1997*	630.06	687.18	657.71	608.57	704.35	733.90	713.81	701.13	712.00	735.55	722.20	695.81
1998*	689.42	697.50	657.55	620.10	643.68	669.00	659.61	627.45	641.83	654.45	658.33	603.10
variación (%)	9.42	1.50	-0.02	-12.49	-8.61	-8.84	-7.59	-10.51	-9.85	-11.03	-8.84	-13.32
1999*	604.97	671.96	664.97	640.13	653.55	659.33	621.10	611.71	603.03	606.19	588.70	546.16
variación (%)	-12.25	-3.66	1.13	3.23	1.53	-1.44	-5.84	-2.51	-6.05	-6.92	-10.58	-9.44

(2)												
2000 *	508.35	515.21	513.23	468.50	488.23	494.40	485.81	467.87	487.07	483.45	460.27	419.52
variación (3)	-15.97	-23.33	-22.82	-26.81	-25.30	-25.01	-21.51	-23.51	-19.23	-20.64	-21.82	-23.19
2001*	427.45	452.11	461.29	430.60	446.48	470.40	481.68	483.26	490.90	510.74	499.10	482.00
variación (4)	-15.91	-12.25	-10.12	-8.09	-8.55	-4.85	-0.85	3.29	0.79	5.64	8.44	13.68
2002*	503.26	519.18	486.77	521.80	495.45	482.60	483.26	478.42	477.37	503.58	465.97	440.26
variación (5)	17.73	18.84	5.52	21.18	10.97	2.59	0.33	-1.00	-2.76	-1.40	-6.64	-6.86
2003*	453.68	497.86										
variación (6)	-9.85	-4.11										

* Promedio diario, (1) % mismo mes 1998 vs 1997, (2) % mismo mes 1999 vs 1998, (3) % mismo mes 2000 vs 1999, (4) % mismo mes 2001 vs 2000, (5) % mismo mes 2002 vs 2001, (6) % mismo mes 2003 vs 2002.¹³²

Los principales actos delictivos que se presenten en la capital de la república según cifras de la misma procuraduría son:

- Robo a transeúnte;
- Robo a transporte;
- Robo de vehículos;
- Robo a casa habitación;
- Robo a negocio;
- Homicidio doloso;
- Lesiones dolosas; y
- Violación.

¹³² La estadística es la que se puede encontrar en la página WEB de la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.12 La Delincuencia organizada en el DF y factores de Poder

El presente punto trata sobre la oportunidad de movilidad social, los valores que en la misma sociedad son aprobados, y la forma en que se garantiza que los individuos con aspiraciones a escalar socialmente lo hagan por los conductos idóneos, respetando las reglas impuestas por la misma sociedad.

Cuando una posición social es difícil o imposible de lograrse, y por tanto, es considerada como un valor cultural de alta jerarquía (es el caso del éxito económico), es posible que los grupos, o sus integrantes traten de lograrlo fuera de los canales de movilidad social aceptados por la estructura social.

Por ello, cuando en una sociedad no se puede alcanzar el éxito económico por las vías impuestas por la sociedad, conforme a las reglas del juego, los grupos sociales, o al menos algunos, tratarán de hacerlo por nuevos canales, a fin de alcanzar la posición deseada. Así pues, la conducta desviada puede adquirir otras dimensiones cuando el rompimiento de las reglas impuestas por la sociedad abre posibilidades efectivas de movilidad ascendente, aunque se trate de la comisión de delitos. Desde la perspectiva de *Luis J. Molina Piñero* ésta hipótesis puede servir para describir e interpretar los quehaceres del narcotráfico, y personalmente agregaría la industria del secuestro, el robo de vehículos y el lavado de dinero.

En un país, como México, en el que las vías aceptadas son pocas o casi nulas, y habiendo ambición en el hombre de prestigio social, solo algunos grupos o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

individuos podrán alcanzar tal prestigio respetando las reglas del juego aceptadas; y los que no tengan dicha oportunidad buscarán su sueño por otras vías.

La movilidad dentro de estructuras sociales no igualitarias presenta posibilidades contradictorias, a saber: o las personas o grupos sociales se conforman y resignan a su posición inferior, esperando tiempos mejores para ascender; o mediante la innovación transgreden las reglas de movilidad establecidas, lo que provoca reacciones por parte de los mecanismos de control social, especialmente cuando las transgresiones son hechas al marco jurídico penal.

En lugares como México en que la igualdad y movilidad sociales no son hechos evidentes en numerosas regiones del país, las acciones de la delincuencia organizada no pueden considerarse como anómias¹³³ que se enfrentan a reglas del juego limpio dadas por nuestra sociedad.

Necesariamente, la anómia se enfrenta a mecanismos de control social de distinto tipo, siendo los más rígidos los que aplica la fuerza coercitiva del Estado, al momento en que se violan las disposiciones legales¹³⁴. Para entender esto hay que señalar que el contenido de las leyes se relaciona con los intereses prioritarios

¹³³ Para Durheim, el término anomia se utiliza para hacer referencia a comportamientos fuera de normas de determinados grupos sociales, dándole una acepción distinta a la que se refería a situaciones psicológicas individuales de falta de creencia de valores morales, lo que calificaba dichos comportamientos como negativos. Cfr. DURKHEIM, Emile. "Las reglas del método sociológico". Editorial La Pléyade, Argentina, s.f.

¹³⁴ Sobre el particular Vernengo sostiene que una ley no enuncia que un hecho sea efectivamente generador de otro hecho, como lo sería la pena aplicada, sino que afirma que un hecho considerado como delito, corresponde socialmente aplicar la pena. Cfr. - VERNENGO, Roberto José. "Curso de teoría general del derecho". Ediciones 2ª edición. Depalma, Argentina; 1988. Pp. 132 y 133.

de los factores reales de Poder, que les brinda certeza y seguridad jurídica, permitiéndoles exigir para su preservación y mantenimiento la aplicación coactiva de la ley.

Como proceso social, la anómia, exige el relajamiento e ineficacia de los mecanismo de control, lo que se puede considerar como el inicio del caos; al menos, para los sectores sociales preocupados por la estabilidad, entre los que se encuentran los servidores públicos, quienes tienen la función de dar eficacia a los mecanismo de control aludidos, mediante la aplicación estricta de la ley, sin que les deba importar si la "innovación" (mecanismo de movilidad social fuera de la ley) es popular.

La popularización de las conductas delictivas no debe conllevar al relajamiento o a la ineficacia de la ley, así como tampoco la fuerza corruptora de la delincuencia organizada y su impunidad, aunque sus conductas no impliquen necesariamente una anómia.

Para los juristas, quienes actúan dentro de un proceso de anómia, y violentan las leyes penales, deben ser perseguidos por los delitos cometidos, así como sancionados de conformidad al marco jurídico preexistente, sobre todo cuando los órganos de mayor jerarquía, principalmente del ejecutivo califican dichos comportamientos como graves para el normal funcionamiento de la estructura social y política.

Para el derecho y los juristas, un proceso de anómia mediante el cual se violan las leyes penales, no pueden calificarse como una conducta social normal. La aceptación, por ciertos grupos de algunas conductas delictivas, mientras no se reformen las leyes punitivas deben perseguirse y sancionarse por las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, pero sobre todo por que los titulares de dichas instituciones han manifestado que dichos comportamientos son contrarios a la estabilidad y correcto funcionamiento del gobierno.

El problema aquí, es que la anómia se da entre los servidores públicos de distintos órganos y niveles de gobierno, cuando violan las reglas de juego limpio establecidas por la estructura social cuando se convierten en cómplices de las organizaciones delictivas, gracias a su poder corruptor.¹³⁵

Esto significa que si las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia reconocen que van perdiendo en la lucha contra la delincuencia, significaría que aceptan tácitamente que las instituciones a las cuales representan no funcionan adecuadamente, ni cumplen los fines para los cuales fueron creadas, lo que impide en ocasiones ver la realidad de la problemática social en que vivimos, aunque sea patente en nuestra vida cotidiana.

Este factor sumado a que en México el éxito económico es considerado como un valor para la estructura social y cultural, se considera como una regla de juego

¹³⁵ Cfr. "MEMORIAS DEL CONGRESO SOBRE DELINCUENCIA ORGANIZADA Op. Cit. Pp. 19 y siguientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aceptada, aunque no limpia, de movilidad social, lo que permite que estratos sociales de prestigio convivan con nuevos ricos sin importar el origen de sus fortunas, y que no se llegue a una solución profunda para erradicar conductas delictivas que efectivamente merman las instituciones pública, así como la paz y seguridad de un pueblo.

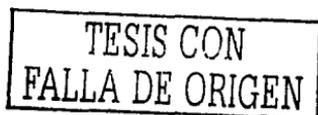
2.13 El problema de la corrupción al interior de las instituciones públicas

La corrupción a que nos hemos referido en distintos punto, y acentuado en los últimos párrafos del punto anterior es analizado por el tratadista italiano de nombre *Mosca*, quien inspirándose en *Alongi*, y *Franchetti*, define a "*la mafia de guante blanco como la protección dada por individuos de clases superiores a veces investidos de Poder político, por las propias autoridades de gobierno a las cosche mafiosas*"¹³⁶.

La corrupción hacia el interior de las instituciones públicas provoca que éstas actúen ineficazmente de forma intencional, por parte de quienes son titulares de las mismas.

En ocasiones parece advertirse que se trata de un juego, el cual es ganado por el mejor postor: es decir, si la delincuencia paga mejor que el Estado por el desempeño de su trabajo, sus poderes y facultades los usan en beneficio de las organizaciones delictivas, y si al factor económico le sumamos la escasa moral de

¹³⁶ DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES JURÍDICAS.- Revista Jurídica jalisciense - Op. Cit. P. 217.



los integrantes de los cuerpos policiales, así como de los ministerios públicos, quienes además carecen de la preparación técnica suficiente para el desempeño adecuado de su trabajo, utilizan sus puestos como una oportunidad para escalar en los estratos sociales, mediante su conducta desviada a las leyes.

Y cuando se trata de la obtención de cargos de elección popular, las organizaciones criminales ayudan para la obtención de dicha preseña a cambio de favores, cuando el ahora gobernante detente el cargo de referencia, lo que evidencia una retroalimentación entre los políticos y las organizaciones delictivas, fundamentalmente del narco.

Si las organizaciones criminales han sabido hacerse de miembros dentro de las instituciones gubernamentales, es necesario emprender dos acciones al respecto, para quien tiene la buena intención de acabar o al menos luchar de una forma más equitativa el crimen organizado: la primera acción es la más lógica de suponer y consiste en limpiar las instituciones gubernamentales; la otra, que ya ha sido recogida en la legislación Federal, es lograr incorporar en las organizaciones delictivas Agentes Encubiertos, quienes pasando por un difícil periodo de adaptación deberán ganarse la confianza de la gente con la cual colaboran dentro de las organizaciones criminales para lograr aprehender y enjuiciar a bandas completas de delincuentes, ya que como lo han señalado las autoridades capitalinas y federales, que no puede considerarse un resultado satisfactorio cuando solo se han atrapado algunos miembros de la banda, los cuales serán

reemplazados de inmediato, y el esfuerzo institucional desplegado será nulo.

2.13 El combate a la delincuencia en las grandes capitales

Como grandes ciudades habrá de entenderse, para los fines de la presente tesis, aquellas importantes concentraciones poblacionales y económicas en que se han condensado las virtudes y los vicios de la vida moderna.

En cualquier gran capital del mundo se pueden advertir grandes contrastes, entre los cuales se pueden mencionar núcleos opulentos que conviven con barrios en donde hay graves carencias. Se puede ver industria robotizada e industria artesanal; lujosos centros comerciales con zonas de ambulante, empleo de cuello blanco y el creciente desempleo; jóvenes universitarios con acceso a educación privada y gente sin oportunidades de educación.

Los problemas que aquejan a las grandes ciudades, principalmente en materia de seguridad no es privativo de la Cd. De México, sino que corre a lo largo de todo el mundo.

El ex procurador capitalino *José Antonio González Fernández* fue categórico al afirmar que el fenómeno patológico antisocial puede controlarse mas no erradicarse. Por ello considera comparar lo que sucede en otras latitudes de la tierra con las circunstancias que concurren en nuestra ciudad de México, de ahí que se estudien programas y políticas que en materia criminal se han adoptado en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

otros países, y en otras capitales del mundo.

Es importante puntualizar que éste procurador ya ponía el ejemplo de la ciudad de Nueva York, en donde la policía había logrado ya, una mejor organización descentralizada; una intensa lucha en contra de la corrupción interna; el desarrollo sistemático, semanal de las estadísticas criminales y el mapeo que permite desplegar operativos en los sitios de mayor incidencia delictiva, bajo la premisa mayor, de que pocos individuos cometen muchos delitos y de que una mejor actuación de las autoridades policíacas incide en la disminución de los actos delictivos.

Otra política criminológica tiende a la creación de bancos de datos sobre el delito; así como el desarrollo de mapas delictivos que posibiliten acciones preventivas entre regiones y provincias de manera multisectorial.

Lamentablemente un factor criminológico en las grandes capitales es el tráfico de drogas y su consumo. Es más, uno de los efectos del narcotráfico es la prosperidad de la delincuencia ordinaria. Tanto los países productores, los consumidores, como aquellos por los que transita la droga ven mermada su seguridad interna, e incluso su soberanía por la presencia de la delincuencia organizada.

Dado que se ha visto un crecimiento importante en los delitos cometidos con violencia es fundamental que se eduque a los niños desde las edades más

tempranas para rechazarla.

En apariencia el combate a la delincuencia en las grandes ciudades parece imposible; toda vez que la marginación, la desintegración familiar, el aumento de niños en la calle, la miseria urbana, el incremento de la economía informal, las presiones de la vida cotidiana y la violencia generalizada son fenómenos que provocan ilícitos; y en tanto éstos problemas subsistan, las conductas delictivas también.

Afirma *González Fernández* que al igual que en otras ciudades del mundo, existe la presencia de la delincuencia organizada, no solo en actividades relacionadas con el narcotráfico, sino con delito del orden común, como lo son el asalto bancario, el secuestro, el asalto a repartidores de mercancías y el robo de vehículos.

Reconoce expresamente que un factor criminógeno de vital importancia es la impunidad.¹³⁷

Pese a que en el sexenio anterior se hicieron reformas sustanciales en materia de procuración y administración de justicia, esta no han sido lo suficientemente

¹³⁷ Sobre el particular Claus Roxin escribe: "si un ciudadano es fiel al derecho, se apartará de una conducta precisamente porque está amenazada con una pena. No dependerá de la medida de la pena, puesto que por lo general el no la conoce. Ocurre que cuando alguien quiere violar una ley penal no se preocupa -como lo demuestra la experiencia- por la gravedad de la pena. En estas condiciones el autor ejecutará el hecho cuando se crea seguro de no ser descubierto. En efecto, no es la agravación sino la intensificación de la persecución del delito lo que se presenta como medio apropiado para impedir un excesivo aumento de la criminalidad" Roxin, Claus, "Política Criminal y Estructura del Delito", España. 1992, P. 214.

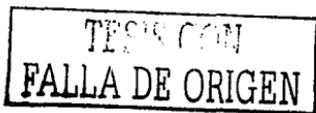
eficaces como para presentar un peligro para la delincuencia organizada que se ha apoderado de nuestra ciudad.¹³⁸

Acertadamente se dice que con el propósito de garantizar la legalidad en la actuación de los servidores públicos de la procuraduría capitalina debe vigilarse y fiscalizarse la actuación del Ministerio Público, de la policía judicial y de los peritos. Además, debe haber transparencia en el manejo de los recursos asignados a sendas instituciones. Personalmente agregaría, la aplicación de un verdadero sistema de sanciones en contra de los servidores públicos corruptos o que actúen fuera del marco legal, con fines de lucro o en la obtención de beneficios personales o para la protección de determinados grupos, dentro y fuera de la institución.

El Ministerio Público y sus auxiliares pueden cumplir con su función investigadora y persecutoria sin que con ello violenten el marco de legalidad y la observancia de la protección de los derechos humanos; ya que no se trata de cuestiones incompatibles, siempre y cuando haya profesionalidad.

Sobre éste último punto, se debe continuar poniendo un especial cuidado en los aspectos éticos, y procesos técnicos de reclutamiento, selección, ingreso,

¹³⁸ En el año de 1994 entro en vigor una reforma constitucional a fin de otorgarle autonomía al Poder Judicial de la federación frente al ejecutivo, corriendo la misma suerte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al crear los Consejos de la Judicatura Federal y del DF respectivamente. Además de otras medidas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo en el cual se privilegia el sistema Nacional de Seguridad Pública. Además a nivel local el 28 de noviembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la federación el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995 - 2000. Además fue creado un Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal en el que se desarrollaron cuatro estrategias principales, a saber: legalidad, profesionalización, especialización y modernización tecnológica.



capacitación y actualización permanente del personal, y paralelo a ello, otorgarles prestaciones dignas y un verdadero servicio civil de carrera que aliente la vocación de servicio y el rechazo tajante a las prácticas delictivas.

La especialización es básica, dado que la investigación de los delitos y la eficaz consignación de los delincuentes ante las instancias judiciales requiere de un conocimiento específico de las conductas criminales, de los modos de actuación, vínculos, equipos y antecedentes de los delincuentes. Por ello, no es posible que se investigue todo tipo de delitos por el mismo agente del Ministerio Público, por lo que se han creado unidades especializadas de investigación, a las que se debe sumar una que se especialice en delincuencia organizada.

A éstas acciones habrá de sumarse la modernización tecnológica de la procuraduría y de las demás instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, ya que la actualización de una no sirve de nada si no se actualizan las demás, toda vez que su fin primordial es facilitar la coordinación entre autoridades y el intercambio de información confidencial entre las mismas, a fin de evitar la atomización de la lucha contra la delincuencia.

El programa de referencia no estaría completo sin la inclusión de la participación de la sociedad civil, que por desgracia enfrenta a los delincuentes en las calles por donde transitan, en los hogares en donde viven, así como en los centros de trabajo; por lo que habrá de crear mecanismo y foros en donde se les escuche y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se les tome en cuenta, y aprovechar su lamentable experiencia frente al fenómeno de la criminalidad.

Por su puesto, una política de prevención del delito no puede quedar excluida, ni los programas asistenciales para las víctimas del delito.¹³⁹

Sin embargo, hay que recalcar que los esfuerzos aislados de la procuraduría capitalina no tendrían mayor relevancia si no son apoyados por programas educativos en que se rechace la violencia, se promueva la integración familiar, el crecimiento económico de la población, el desarrollo de obras y servicios públicos, y sobre todo la creación y fomento de empleos productivos, así como la facilitación a las vías de movilidad social de las que ya hemos hablado.

2.15 Medios de lucha contra el crimen organizado en Francia y la Unión Europea

De manera global, en Francia, los principales delitos que se perpetran por las organizaciones criminales son los robos calificados¹⁴⁰, el tráfico de personas¹⁴¹, el tráfico de obras y objetos de arte¹⁴², el tráfico de vehículos robados, tráfico de

¹³⁹ Véase la ponencia presentada por José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ en: "Memorias del Congreso sobre delincuencia organizada", Op. Cit. Pp. 467 y siguientes.

¹⁴⁰ Para ellos el robo calificado es el que se comete por medio de la amenaza, o mediante el uso de armas, o usando violencia en contra de las personas.

¹⁴¹ El tráfico internacional de personas es un negocio que se da en diversas zonas geográficas del mundo. Este delito es cometido por organizaciones criminales que se dedican a prostituir mujeres, niñas y niños en diversos puntos de territorio francés, aunque tienen sus extensiones en otros países del mundo.

¹⁴² Esta modalidad de la delincuencia es exclusiva para personas que se mueven dentro de núcleos muy organizados. Se ha convertido en una forma para reciclar dinero sucio. En Francia existe una oficina Central para la Represión del Robo de Obras y Objetos de Arte, misma que cuenta con un banco de fotografías de los objetos robados, mediante las cuales se puede llegar a su recuperación.

estupefacientes, terrorismo¹⁴³, . reproducción ilícita de obras (piratería) y falsificación de moneda, fraudes internacionales, criminalidad informática, etc.

Aunque en Francia no se define específicamente a la delincuencia organizada, si diferencian claramente al delincuente individual de aquel que lo hace de forma organizada y profesional dentro de una organización. Los franceses califican de *"crimen sindicado a la asociación permanente de malhechores que alcanzan un grado tal de organización, el cual les permite detentar algún tipo de monopolio sobre un sector de la criminalidad en un territorio determinado"*.¹⁴⁴

Una de las medidas que se han adoptado en Francia para el combate a la delincuencia organizada es la centralización de la competencia policial, a cargo de la dirección Central de la Policía Judicial, como una de las oficinas de la Dirección General de la Policía Nacional dependiente del Ministerio del Interior¹⁴⁵. Tal centralización es consecuencia natural y lógica de su organización política, ya que como es de todos conocido, Francia es un Estado unitario¹⁴⁶, por lo que la policía

¹⁴³ El terrorismo involucra actos que ponen en peligro la vida de las personas o su integridad corporal. Se realizan infinidad de conductas delictivas, tales como el secuestro, atentados contra bienes materiales, robo, extorsión, con el último fin de provocar terror en la población, alterando gravemente el orden público. Se ha visto que una forma novedosa de tipificar las conductas terroristas tienen que ver con la introducción a la atmósfera alguna sustancia u organismos que puedan dañar al hombre. Para su combate en Francia se ha creado el Comité Interministerial de Lucha Antiterrorista creado desde el año de 1982.

¹⁴⁴ ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. P. 90

¹⁴⁵ Cfr - ANTHONY, Serge y ROPOLI, Daniel. Op. Cit. P. 47

¹⁴⁶ Pese a la situación vivida en el mundo entero a mediados del siglo pasado, principalmente en Europa, y en la que Francia perdió parte de su territorio, lo que no supuso el aniquilamiento de la organización política de aquel país, gracias a la Unión, Francia sobrevivió, y en ese sentido fue reconocido en su Constitución, en la que se declara que Francia forma con los pueblos de ultramar una Unión fundada en la igualdad de derecho y deberes.... compuesta de pueblos y naciones que ponen en común o coordinan sus recursos y sus esfuerzos para desenvolver sus civilizaciones, acrecer su bienestar y afirmar su seguridad". Cfr.- GARCIA PELAYO, Manuel. "Derecho constitucional comparado", Ahanza Universidad Textos, España: 1987. Pp. 499 y 500. 130

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actúa unificadamente. Sin embargo existen servicios de policía municipal bajo el control de las autoridades municipales.

Como ya hemos comentado en la delincuencia organizada, delitos como el narcotráfico, robo de autos, secuestro, etc van de la mano con el delito de lavado de dinero, contra el cual, en el país que nos ocupa se ha creado un organismo especializado para su combate. La oficina encargada de esta lucha se le ha denominado "Tratamiento de la información y Acción contra los Circuitos Financieros Clandestinos (Tracfin)¹⁴⁷". Esta oficina está adscrita al Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto. El Propósito fundamental de Tracfin es la recepción y verificación de declaraciones de sospecha por parte de los organismo financieros.

Al igual que los analistas financieros y las autoridades ministeriales de México, en Francia el secreto bancario ha representado hasta cierto punto, una barrera para Poder verificar claramente cuando hay lavado de dinero. Sabemos que el secreto bancario protege a los ciudadanos a quienes no se les puede reprochar su conducta , pero lamentablemente ha servido en beneficio de los malhechores, quienes quieren limpiar el dinero mal habido en sus negocios turbios. Como en

¹⁴⁷ Esta oficina tiene la siguiente competencia: Recoger, procesar y difundir los datos relativos a los circuitos financieros clandestinos y el lavado de dinero; animar y coordinar a nivel nacional e internacional, los medios de investigación de las administraciones o servicios del ministerio encargado de la economía y de hacienda para buscar a los responsables, así como sus cómplices en materia de infracciones aduaneras, vinculadas con los circuitos financieros clandestinos y el lavado de dinero; colaborar con los ministerios, organismos nacionales e internacionales para el estudio de las medidas a emprender en contra de los circuitos financieros y el lavado de dinero.

México, las instituciones financieras solo pueden reportar aquellas operaciones que a su juicio parezcan sospechosas, y el dinero cuyo origen pareciera dudoso.

Sobre el combate al lavado de dinero, el esquema de lucha contra éste fenómeno es muy parecido el que en México existe con el de Francia, tal y como ya lo hemos observado en el punto relativo al lavado de dinero en México.

Tienen una política de cooperación con organizaciones policiales del exterior, a fin de asegurar su relación con éstas, ya que se encuentran fuera de su país.

La elaboración de políticas de prevención del delito, en conjunto con organizaciones profesionales y autoridades administrativas.

Un dato de suma importancia, y que tiene que ver con la especialización de las autoridades administrativas y policiales es que la Dirección Central de la Policía Judicial¹⁴⁸ se ha estructurado según las diferentes actividades de la delincuencia organizada¹⁴⁹. Esto significa que a pesar de la centralización administrativa inherente a la organización política de aquel país de Europa, ha sido necesario dividir la persecución de la delincuencia organizada de conformidad a la modalidad de actos a que se dedica, dado que si las organizaciones criminales han dedicado sus esfuerzos a una de las muchas actividades delictivas, los órganos que se

¹⁴⁸ En esta dirección se emplean cerca de 7.800 elementos distribuidos en cuatro subdirecciones, a nivel central: la Dirección Regional de la Policía Judicial de París, y 19 servicios regionales de la policía Judicial. Además es responsable en Francia de la Organización Internacional de la Policía Criminal (OIPC - INTERPOL).

¹⁴⁹ Cfr. - ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pp. 90 y siguientes.



encargan de su represión, de la misma forma tienen que especializarse¹⁵⁰, principalmente, porque éstos órganos si deben vigilar por el respeto al marco jurídico y a los derechos humanos de los delincuentes.

Problema mas complejo es el que se presenta dentro de la Unión Europea, la cual consiste en un esfuerzo de integración de un conjunto de países, todos ellos situados en el continente Europeo¹⁵¹. Resulta ser el esfuerzo de integración mas importante y avanzado del mundo.

Este esfuerzo integrativo no solo comprende el ramo económico, también el cultural, político y jurídico, de los cuales solo nos interesa éste último. Uno de los esfuerzos de la Unión Europea es la homologación de los ordenamientos jurídicos en materia penal, a efecto de tipificar y sancionar de la misma forma las conductas criminales. Sin embargo, hay que reconocer que dicha labor resulta realmente compleja dada la diversidad de regimenes económicos de los países miembros.

Algunos países miembros de la Unión Europea admiten la existencia de responsabilidad penal por parte de las personas jurídicas. No obstante los

¹⁵⁰ Los servicios especializados en la lucha contra el crimen organizado cuenta con oficinas centrales de asuntos criminales, que a su vez cuenta con cinco oficinas centrales especializadas a saber: Una oficina central para la lucha contra el narcotráfico; una oficina central para la lucha contra la delincuencia; una oficina central para la lucha a las redes de prostitucion; la oficina central para la lucha contra el tráfico de armas, explosivos y materiales nucleares, biologicas y quimicas; y finalmente, la oficina central para la lucha contra el robo de bienes.

¹⁵¹ Las formas de integración contempladas por el GATT como una excepcion a dicho acuerdo multilateral son 3: zonas aduaneras, zonas de libre comercio y la Unión Económica, de las cuales ésta última viene a ser el mecanismo mas complicado para la integración económica de los países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

argumentos que se puedan dar, otros países del mismo bloque no piensan lo mismo; aunque admiten que éstas pueden ser objeto de medidas de seguridad.

Asimismo se ha propuesto la confiscación de los productos obtenidos del crimen, con independencia de que sus autores sean condenados o no. Por supuesto que el debate en torno a ésta prerrogativa ha girado alrededor de las injusticias que se podrían cometer mediante su aplicación.

Otro punto es la ampliación de los plazos de prescripción en aquellos delitos vinculados a la delincuencia organizada, tratando en la medida de lo posible alcanzar cierta uniformidad de criterios entre los países miembros.

Se ha estudiado la posibilidad de que los informes que sobre la sospecha de lavado de dinero brinden las instituciones financieras a las autoridades estatales se extienda a otros muchos servicios, tales como los notarios, empresas inmobiliarias, comerciales, etc.

Los miembros de la Unión Europea en su legislación han adoptado como medida, la intervención de las telecomunicaciones, aunque como en otras cuestiones, como ya se ha visto, sus criterios no son uniformes. Contemplando los avances de la ciencia y la tecnología se ha previsto que los nuevos sistemas de telecomunicación que salgan al mercado dispongan de mecanismos a través de los cuales se puedan intervenir a efecto de utilizar tales mecanismos en casos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

delitos graves.

Asimismo, se ha contemplado la protección de las personas que concurren a denunciar ilícitos relativos con delitos graves y la protección de testigos clave. La protección de las personas que testifiquen en contra de miembros de la delincuencia organizada se justifica en virtud del daño que ésta les pueda causar a su integridad física, e incluso poniendo en riesgo la vida de quien depone en su contra. Uno de los puntos en donde se ha puesto mayor atención por parte de las diversas autoridades el relativo al anonimato de la persona que efectúa una declaración en contra de los miembros de una organización delictiva.¹⁵²

2.16 Referencia capitular

La delincuencia, como fenómeno social es dinámica, y sufre transformaciones atendiendo a tiempo y a espacio. En la medida en que las instituciones encargadas a su combate no han evolucionado.

La delincuencia organizada tiene el carácter de empresarial, bajo una organización y jerarquía bien definidas, con una adecuada división del trabajo.

El legislador, preocupado por el incremento del fenómeno delictivo, y el surgimiento de organizaciones dedicadas exclusivamente a cometer ilícitos, ha conceptualizado a la delincuencia organizada de formas similares en distintas partes del mundo, tomando en cuenta las actividades a las que preponderantemente se

¹⁵² Cfr.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pp. 133 y siguientes.



dedican, tales como delitos contra la salud, secuestro, lavado de dinero y robo de vehículos, entre otras.

En un principio se pensó combatir a la delincuencia organizada mediante la coadyuvancia internacional, y con la participación activa de los gobiernos federales. Afortunadamente, se ha volteado hacia las entidades federativas y el Distrito Federal, cuyos órganos poco a poco serán provistos de los elementos necesarios para combatir éste fenómeno eficazmente.

Es una realidad que en el territorio del Distrito Federal existen organizaciones criminales que se dedican a la venta y distribución de drogas; ya no como mero tránsito hacia los Estados Unidos, sino para el consumo interno de los adictos que viven en la ciudad; por lo que es necesario adecuar el marco jurídico Federal y local a fin de permitir al Ministerio Público local combatir el crecimiento de éste problema.

La ilicitud de los actos de las organizaciones criminales ha provocado que el dinero obtenido por la comisión de delitos tenga que ser reciclado, limpiado, lavado, para justificar su legítima obtención. Los delincuentes se han valido de las instituciones financieras y de la creación de distinto tipo de empresas con éste fin, por lo que se trata de un efecto secundario de las actividades ilícitas de la delincuencia organizada. Para que haya lavado de dinero, primeramente se requiere de la obtención de dinero por la comisión de un delito; por ejemplo el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

secuestro. En este caso la empresa creada o la institución financiera tratará de justificar la lícita obtención de tales recursos.

Por lo que hace al secuestro, el Estado para todo acto legislativo en materia penal, ha tenido que trazar una política criminal congruente y sólida, en la que se proponga entre otras tantas cosas el bien jurídico que se pretende proteger a través de la creación de la disposición penal. Lamentablemente en el caso del secuestro, el estado le dio mayor valor a la función persecutoria del Ministerio Público, que a la vida de la persona, con lo cual no estamos de acuerdo. Por ello subrayo la necesidad de revisar dicha cuestión, con el objeto de crear una política criminal represiva mas congruente con la realidad y las necesidades de la sociedad en su conjunto.

El robo de vehiculos es un problema tan grave, y que tiene repercusiones locales, nacionales e internacionales. Son muchas las personas que tienen la desgracia de ser victimados por los delincuentes, ya sea el delito cometido con o sin violencia,. Lo que es un hecho es que ahora en la Ciudad y desde hace mucho tiempo es imprescindible contar con un seguro contra robo de auto que traslade el daño patrimonial a la empresa aseguradora, por lo cual, ésta cobra una prima y deducible a fin de recuperar los gastos que el problema origina y seguir operando, como una empresa cuyos carácter lucrativo es necesario, y a la de ser un paliativo con que se ha enfrentado éste problema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin lugar a dudas, la delincuencia no ha sido frenada, en virtud de que al interior de las instituciones públicas puede haber funcionarios corruptos que participan junto con la delincuencia para obtener un lucro indebido y generoso. Por lo que un paso fundamental en la lucha contra la delincuencia es la propia limpieza del personal encargado de la procuración de justicia, en su caso.

Algo positivo que nos deja el derecho comparado, con respecto a Francia y la Unión Europea, en materia de combate a la delincuencia organizada es la profesionalización de los servidores públicos, su sentido de pertenencia a una institución pública importante para la sociedad, y el ataque del problema desde el frente de la cultura, no dejando todo el trabajo a las instituciones represivas. Además de que existen similitudes con las medidas legislativas adoptadas por los legisladores respecto de los del continente europeo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo tercero

Marco teórico conceptual e hipótesis

Actuación del Ministerio Público como autoridad
investigadora con relación a la delincuencia
organizada

[*Bona opinio hominum tutior pecunia est*] La buena reputación es un bien más seguro que el dinero. En nuestra lengua, dice el refrán "Más vale buena fama que dorada cama".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

138-A

3.1 ¿Qué es justicia?

Etimológicamente hablando, la palabra justicia proviene del latín *iustitia*, término al que se considera como un cultismo general a todas las épocas.¹⁵³

Muy realista *Hans Kelsen* señala que la Justicia es una característica posible más no necesaria del orden social. Por otra parte, constituye una virtud del individuo cuando sus actos los acopla a un orden considerado como justo. Pero se abre una incógnita ¿que se deber entender por un ordenamiento social "justo"? Para nosotros, el orden social es justo cuando regla la conducta de los hombres de tal forma le da satisfacción a todos, permitiendo la felicidad de los seres humanos. Así pues, la justicia configura la felicidad social, a tal grado que Platón llega a confundir la felicidad con la justicia.

Mas adelante es categórico al afirmar que la Justicia solo aparece cuando hay intereses en conflicto. Este conflicto surge cuando hay una pugna de valores de intereses, y cuando la satisfacción de uno de los intereses en pugna lo hace a costa del otro.

Es notable ver en la práctica, en que momento se da la justicia, cuando existen dos valores en pugna. A manera de ejemplo dice que para la mayoría de las culturas, la vida constituye el valor de mayor jerarquía; para otros existe una convicción moral, en la que se afirma que el valor supremo es el interés y el honor

¹⁵³ Cfr.- COROMINAS, Joan. "Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana". 3ª edición. Vol. 2. Editorial Gredos. España; 1976. P. 1079

de la nación. Para quienes piensan así están obligados por sus ideas a dar la vida por la nación, o a matar al enemigo de los intereses de ésta.¹⁵⁴

Parece ser que el juicio de valor que tuvo que realizar el Congreso cuando las reformas constitucionales y legales en materia penal de 1996, mediante la cual al parecer de *Rafael Ruiz Harrel*, el legislador le dio mayor valor a los intereses y honor de la nación que a la vida humana, con lo cual no estamos realmente de acuerdo; aunque cabe reconocer que dicha discordancia no puede ser el resultado de un juicio científico-racional¹⁵⁵, sino simplemente una inclinación sentimental de quien escribe.

En su estudio, *Kelsen* trata de demostrar que el pensamiento de uno de los siete Sabios de Grecia, que dice: "*La justicia significa dar a cada uno lo que se merece*", fórmula que ha sido aceptada por pensadores del derecho y filósofos de distintos tiempos.

Kelsen demuestra que se trata de una frase, que igualmente conduce a criterios absolutamente subjetivos ya que la frase "...a cada cual lo suyo" puede servir como justificación a cualquier orden social, capitalista, socialista, aristocrático, etc.

¹⁵⁴ Cfr.- KELSEN, Hans, "Que es la Justicia", Greca editores, Mexico, 1997. Pp. 7 a 11.

¹⁵⁵ Para los juicios de valor no hay formulas matemáticas que los expliquen y que puedan brindar una solución al respecto. Por lo que se trata de un enjuiciamiento subjetivo en donde no hay una verdad absoluta, siempre dependerá el resultado, de la persona que haga dicho enjuiciamiento. Es conveniente señalar que en los juicios de valor no es posible verificar una hipótesis, como si lo son los cálculos matemáticos y científicos. 140

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente concluye que después de haber hecho un estudio valorativo en torno a la Justicia no puede dar una respuesta a la pregunta ¿Qué es la justicia?. A ella solo puede responder en término relativo más nunca absolutos¹⁵⁶, debido principalmente al carácter subjetivo de la respuesta; y personalmente agregaría que se trata de una característica propia de las ciencias sociales, cuyas hipótesis no están sujetas a comprobación alguna.

Para *Castán Tobeñas*, el término "justicia", resulta confuso y ambiguo, reconociéndole el mismo una serie de distintas acepciones, a saber:

- General. Como armonía, proporción o congruencia.
- Limitada. Armonía referida a las conductas humanas.
- Justicia humana. *Latu sensu* abarca el campo mora y el jurídico; mientras que en *stricto sensu* solo abarca el jurídico.
- Objetiva. La justicia como principio. valor o idea subjetiva, considerada como intuición o hábito personal.
- Sentido propio. Cuando se hace referencia al contenido intrínseco del derecho.¹⁵⁷

Gustavo Zagrebelsky asienta que un rasgo característico del constitucionalismo de nuestro tiempo consiste en la fijación, mediante normas constitucionales, de principios de justicia material destinados a informar todo el ordenamiento jurídico.

¹⁵⁶ Cfr.- *KELSEN*, Hans. Op. Cit. Pp. 39 y 40.

¹⁵⁷ Cfr.- *CATÁN TOBEÑAS*, José. "La justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas". Servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. España: 1967. P. 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Y los considera de esa forma, ya que durante mucho tiempo un principio como lo es el de justicia estuvo meramente relegado a las proclamaciones políticas sin incidencia jurídica práctica.

Los principios de justicia ya vienen previstos en la Constitución como objetivos que los poderes públicos deben perseguir.¹⁵⁸ Un ejemplo de preceptos constitucionales en los que se contiene el principio de justicia son el 20 y 21 en donde podemos encontrar las garantías del inculpado y de la víctima en una causa criminal.

3.1.1 ¿Qué es procuración de justicia?

Antes de referir específicamente el caso de la procuración de justicia, me parece de suma importancia atender la noción de "órgano" que propone Kelsen. Para éste autor, se define de la siguiente manera:

"Órgano es aquel individuo que ejerce una función cuyo ejercicio es atribuido a la comunidad".

He señalado el concepto de órgano para diferenciar los actos realizados por éste de acuerdo a las facultades que la sociedad le ha impuesto, y a los actos realizados por el individuo que personifica al órgano, en los que no actúa como autoridad, sino como un ciudadano común y corriente.

¹⁵⁸ Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo. "El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia", 3ª edición. Traducido por Marina Gascon. Editorial Trotta. España; 1999. P. 93.

El autor pone como ejemplo la función de un verdugo, quien por sí no es responsable de la muerte de la persona que ejecuta, toda vez que dicha función le ha sido encomendada por la misma sociedad (legitimidad). Esto conlleva a que toda acción siempre es atribuible aun individuo; sin embargo que bien se puede atribuir a otra persona distinta de la que materialmente la ha ejecutado; es decir, se puede atribuir a un grupo¹⁵⁹, o inclusive a un ente humano.

Por ello, la noción de órgano es un recurso técnico mediante el cual se puede atribuir la acción de un sujeto activo, el órgano, a otra entidad que actúa a través del último. Consecuencia de ésta lógica es que el acto violento del órgano sancionador pueda ser visto como un acto legítimo de la comunidad, o en su caso, como un acto abusivo del sujeto que aparenta actuar en representación.

El concepto funcional de órgano es de suma utilidad para sociedades tan complejas como la nuestra, en la que es necesaria una división de trabajo para la diversificación de las funciones que cumple.

¹⁵⁹ Véase por ejemplo los actos realizados por un representante de persona jurídica, sea de derecho civil, mercantil, agrario, laboral, electoral, etc. los cuales, si se apegan al mandato de la sociedad no le son imputables a la persona que los realiza, ni tiene consecuencias jurídicas para éste, ya que actúa en nombre de la persona a quien este representa. Así pues, en el derecho moderno, las sociedades, asociaciones y fundaciones, así como personas del derecho público les ha sido atribuida personalidad jurídica, constituyendo una ficción del derecho. El concepto de la personalidad jurídica dice Galindo Garfias constituye la circunstancia de dotar de unidad a una serie de actos, no siendo la persona que materialmente los realiza, sino trasladando sus efectos, bien a otra persona, quien recibe las consecuencias de tales actos. Cfr.- GALINDO GARFIAS, Ignacio. "Derecho civil. Primer curso". 3ª edición. México: 1979. Pp. 321 y siguientes. Sin embargo la teoría de la personalidad jurídica atribuible a las personas morales no es aceptada unánimemente por la doctrina, tal es el caso de FERRARA Francisco. "Teoría de las personas jurídicas". traducción española de la 2ª edición italiana por Eduardo Ovejero y Maury. Editorial REUS. España: 1929. P. 336.143

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bajo tales argumentos hay que concluir que quien lleva a cabo una función considerada socialmente necesaria, la efectuaría como órgano de la sociedad, y no a título personal.¹⁶⁰

En éste sentido habrá de encontrarse el término "procuración". Al respecto, *Marco Antonio Díaz de León* escribe que por dicho término habrá de entenderse al "*Poder que da una persona a otra para que a su nombre haga o ejecute una cosa*". Significa "*la representación en juicio a favor de una parte*."¹⁶¹

En el derecho mexicano se llama Procurador al profesionista del derecho que representa en juicio a alguna de las partes. Debido precisamente al monopolio del ejercicio de la acción penal, constitucionalmente admitida a favor del Ministerio Público cuyo titular es el Procurador de Justicia, se encarga de abogar los intereses de la víctima, pero fundamentalmente de la sociedad en los procesos penales que se enderezan en contra de una persona por la presunta comisión de un delito.

El constituyente de Querétaro diseñó un sistema integral de justicia penal diseñado en la Constitución Política de 1917, al cual *Olga Islas de González Mariscal* imputa cualidades, tales como democrático, racional consistente y beneficioso para el pueblo, cuyos objetivos son la reducción considerable de la

¹⁶⁰ Para KELSÉN, órgano jurídico es "el individuo que cumple una función -ejercer derechos y cumplir obligaciones- por delegación de la sociedad toda: el verdugo cumple ciertas obligaciones funcionales en representación de toda la sociedad". VERNENGO, Roberto José. Op Cit. Pp. 256 a 259.

¹⁶¹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Op. Cit. P. 1407.

delincuencia, y la recuperación del individuo como persona en si misma y dentro de la sociedad; ambos objetivos dentro de un marco de respeto a la dignidad humana. Para la autora las últimas reformas constitucionales han minado la consistencia del sistema de procuración de justicia.

Para *Olga Islas* le legislación secundaria no se adecua al marco constitucional, sin hacer referencia a los preceptos constitucionales que contraviene, y tan solo nos brinda un ejemplo de una serie de restricciones a la garantías individuales y en aras de la ampliación de las facultades del Ministerio Público.

Para la jurista es lamentable que se deban hacer reformas a la Norma Fundamental para adecuarla a un nuevo marco juridico secundario en el que se restringen cada vez más las garantías de los gobernados, citando a manera de ejemplo las reformas constitucionales de 1996 a fin de que la nueva Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada no fuera anticonstitucional.

La procuración de justicia penal es una condición necesaria para la administración de justicia en el mismo ramo. Ambas funciones están garantizadas por la Carta Magna. En materia de administración de Justicia el artículo 17 dispone que toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla. Sin embargo, para que los tribunales puedan cumplir con la función jurisdiccional a ellos encomendada requieren de la participación de una serie de sujetos entre los cuales hay quienes le proporcionan la información

necesaria para realizar la labor de enjuiciamiento. En materia penal, se trata del Ministerio Público y del abogado que representa a la defensa del presunto culpable.

Hay quienes integran a la procuración de justicia al abogado de la defensa y al Ministerio Público, por lo que la falta de uno de ellos impide claramente la procuración de justicia.

Para quienes piensan de ésta forma consideran que con el afán de que ambos cumplan con dicho cometido se requiere que litiguen en igualdad de condiciones, encontrando el fundamento constitucional del referido equilibrio en los postulados de los artículos 17, 39 y 40 de la Norma Fundamental.

Si bien es cierto que para que exista una procuración de justicia democrática se requiere de la concurrencia de la equidad ente la función persecutoria y la que corresponde a la defensa¹⁶², está visión es en sumo parcial, por las consideraciones que a continuación expondré.

El Ministerio Público, sobre todo después de la reforma constitucional en materia de procuración de justicia realizadas en el año de 1993 y 1996 se encuentra en un plano de ventaja frente al de la defensa; pero dicha ventaja se encuentra regulada por el marco Constitucional y legal. Pero me hago el siguiente cuestionamiento

¹⁶² Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "La justicia mexicana hacia el siglo XXI". UNAM y Senado de la República. LVI legislatura. México: 1997. Pp. 349 a 352. 146

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¿Acaso la delincuencia y sobre todo la delincuencia organizada no se encuentra en un plano de ventaja frente a las autoridades, sin que dicha ventaja tenga reconocimiento constitucional y legal? Lamentablemente y como ya ha sido explicado con detenimiento en el capítulo segundo, las organizaciones criminales cuentan con grandes ventajas, entre las cuales hay que señalar, que tienen el Poder y el dinero suficiente como para comprar la protección de las autoridades encargadas de perseguirlos, seguir su rastro y llevarlos a juicio ante las autoridades penales competentes.

Hay que reconocer que las ventajas de los delincuentes no son de forma alguna contempladas por precepto constitucional o legal secundario; es decir, es claro que se mueven fuera del marco de la legalidad, contando además para ello, de la asesoría de astutos abogados que se preparan en distintas ramas del derecho.

Entonces me vuelvo a preguntar ¿Acaso la preparación del Ministerio Público es tan tecnicada que puede hacer frente a las diversas organizaciones criminales dedicadas a distintos ramos de la criminalidad?

Natural debe ser que ante el fenómeno del acrecentamiento de facultades por parte de una autoridad, mayor responsabilidad tiene sobre sus hombres, y como consecuencia de ello, el régimen legal respecto a las responsabilidades de los servidores públicos se debe endurecer, a efecto de que tales facultades extraordinarias no sean usadas indiscriminadamente por la autoridad en contra de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciudadanos comunes y corrientes o en contra de sus enemigos personales, o de los enemigos de los intereses que ilegítimamente representa.

Por si fuera poco, ya que hemos afirmado que fuera del marco legal y constitucional, la delincuencia organizada encuentra ventaja frente a los órganos de autoridad del Estado encargados de su control y desmantelamiento hay que añadir el hecho de que en la práctica litigiosa el Ministerio Público tiene la titánica tarea de probar la concurrencia de todos los presupuestos y elementos del delito, así como señalar con dichas pruebas a los probables responsables, y por el contrario, la defensa solo debe demostrar la ausencia de algún presupuesto o elemento del delito para ganar, ya sea en averiguación previa o en definitiva, dentro del proceso penal.

Esto significa que la labor del Ministerio pública habrá de ser la de probar el daño o tentativa de daño del bien jurídico, la calidad y pluralidad subjetiva del sujeto activo, la calidad y pluralidad específicas del sujeto pasivo, del objeto material, de la existencia del dolo, ya que en materia de delincuencia organizada no puede haber delitos culposos, la actividad o inactividad del sujeto, el resultado material (nexo causal de la acción y del nexo normativo), de los medios de comisión, de las referencia de tiempo, espacio, modo y ocasión, de la lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado por la norma penal, de los elementos objetivos y subjetivos, sumándose a la prueba de la probable responsabilidad.

Por su parte, la defensa debe probar alguna atipicidad o la ausencia de algún elemento que demuestre la probable responsabilidad, debiendo probar alguna excluyente, etc.

La sola enumeración de los presupuestos y elementos del delito, así como de sus aspectos negativos hace evidente la necesidad insoslayable, de que tanto los agentes del Ministerio Público como los defensores sean personas altamente especializadas en el campo de las ciencias penales. Pero además reitero mi convicción en el sentido de preparar al Ministerio Público en disciplinas distintas a las penales; por ejemplo, aquel que se dedique a la persecución de delitos de cuello blanco como lo es el lavado de dinero deberá conocer a fondo el derecho mercantil, el funcionamiento de las instituciones financieras, el derecho bancario, y figuras contractuales que han sido adoptadas del derecho anglosajón como lo es el *Joint Venture*, factoring, leasing, etc. a través de los cuales se puede reciclar el circulante. Lamentablemente en el campo de la especialización, la Institución del Ministerio Público va perdiendo la partida, debido a factores que concurren en su preparación como lo han sido la falta de un verdadero servicio civil de carrera, la elevación del nivel cultural de los agentes y sus auxiliares, y sobre todo el acartonado marco legal que no ha permitido una eficaz división del trabajo entratándose de la función persecutoria de los delitos.

Seguro estoy que los defensores pertenecientes a la iniciativa privada tienen más cualidades que los pagados por el Estado, ya que la visión de ambos

profesionistas es totalmente distinta. Los abogados no pagados por el Estado que prestan sus servicios a los miembros de la delincuencia organizada deben garantizar la eficacia de su trabajo. Si los resultados que obtengan son buenos, tendrán la posibilidad de ganar mucho dinero; pero en caso de no cumplir bien con su labor, pueden perder, incluso, la vida. El Ministerio Público que no da resultados no tiene una sanción efectiva que lo obligue a mejorar, y aunado a la mala paga, se convierte en un círculo vicioso.

A causa de nuestro régimen Federal, existen dos ámbitos en materia de procuración de Justicia uno de los cuales es el nacional o Federal y otro que compete a las autoridades de las entidades federativas y el Distrito Federal. Sobre el primero es conveniente señalar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada en el año de 1983 abrió nuevos derroteros en la materia que nos ocupa, creándose un "Sistema Nacional de Procuración de Justicia".

El Ministerio Público Federal, así como sus funciones están contempladas en el artículo 21 y 102, apartado "A" y de la Constitución General de la República; mientras que el fundamento constitucional de la procuración de Justicia para el Distrito Federal es el artículo 122 e igualmente en el multicitado artículo 21 de la Constitución General de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En materia local, el Ministerio público tiene facultad de perseguir e investigar los hechos que presuntamente tengan que ver con delitos del fuero común, aunque de forma novedosa y aplicando una nueva política en contra del combate a la delincuencia organizada, el Ministerio Público del Distrito Federal tiene la capacidad legal para intervenir en asuntos relacionados con organizaciones criminales dentro de su campo de actuación; es decir, aquellos delitos cometidos por organizaciones delictivas que tengan que ver con el robo de vehículos y el secuestro, como problemas que tanto aquejan a la ciudadanía.

3.2 Monopolio en el ejercicio de la acción penal y la pretensión punitiva

Debido al sistema acusatorio penal que se ha establecido constitucionalmente a fin de evitar que el juez se convierta en parte de forma simultánea, se ha dejado al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, con lo que los gobernados ya no podemos acudir directamente ante el juez en busca de justicia.

Para Héctor Fix Zamudio el Ministerio público *"Es la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que pone como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal;..."*¹⁶³

En el mismo sentido se encuentra redactada la definición de Marco Antonio Díaz de León al señalar que el Ministerio Público es el *"Órgano del Estado encargado*

¹⁶³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Enciclopedia jurídica mexicana". Tomo V. M-P. Porrúa y UNAM. México: 2002. P. 110.

de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal ante el juez o tribunal de lo criminal".¹⁶⁴

Los gobernados en el Distrito Federal, con fundamento en el Código de Procedimientos Penales debemos acudir ante la representación social a fin de que este indague sobre los hechos que presuntamente son delictivos. A ésta le compete la investigación de los hechos, y en caso de que considere que los mismos constituyen delito entonces, previa la comprobación del cuerpo del delito, así como la comprobación de la probable responsabilidad ejercerá Acción Penal en contra de quienes resulten probables responsables de los delitos que se les imputan.

Toda vez que el único ente capaz de ejercitar la acción penal y someter ante la autoridad jurisdiccional el conocimiento de una causa es el Ministerio Público, el gobernado tiene la facultad de impugnar aquella resolución a través de la cual, el representante social se niegue a ejercitar la acción penal¹⁶⁵. En éste sentido podemos encontrar jurisprudencia firme.

¹⁶⁴ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, OP. Cit. P. 1144.

¹⁶⁵ La fracción X del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone en sus seis incisos lo siguiente: "Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta ley respecto de la averiguación previa, comprenden: ...X Determinar el No Ejercicio de la Acción Penal, cuando: a) Los hechos de que conoza no sean constitutivos de delito, b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado, c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables, d) De las diligencia practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables, e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y f) En los demás casos que determinen las normas aplicables". Pero además el mismo precepto dispone: "Para los efectos de esta fracción, el Procurador o Subprocuradores que autorice el Reglamento de esta ley, resolverán en definitiva los casos en que el agentes del Ministerio Público proponga el No Ejercicio de la Acción Penal".

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO. CONSTITUCIONAL. SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA.

En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuellan, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

P./J. 128/2000

Amparo en revisión 32/97.-21 de octubre de 1997.-Once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-
Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97.-21 de octubre de 1997.-Once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-
Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 2096-98.-25 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano
Azueta Güitrón.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretaria: Mariana Mureddu
Gilabert.

Amparo en revisión 2880-97.-11 de noviembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: José
Vicente Agunaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en
su ausencia hizo suyo el proyecto Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretaria: Guadalupe
M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 3535-917.-15 de noviembre de 1999.-Once votos.-Ponente: Sergio Salvador
Aguirre Anguano.-Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el
número 128/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.-Mexico, Distrito Federal, a veintisiete de
noviembre de dos mil.

Nota: Las ejecutorias relativas a los amparos en revisión 32/97 y 961/97, aparecen publicadas en el
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997,
páginas 26 y 57, respectivamente.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena Época, Tomo XII.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La determinación que sobre el particular emita el Ministerio Público no es de carácter incombustible, ya que de ser así estaríamos en presencia de una autoridad con la facultad de actuar impunemente y al margen de la ley, toda vez que no habría autoridad que los hiciera rectificar actos capaces de vulnerar las garantías individuales del gobernado.

Además hay que tomar en consideración que el artículo 17 constitucional dispone el derecho que todos tenemos a acudir ante los tribunales en busca de justicia, sin embargo, en materia penal, éste derecho está condicionado a la voluntad del Ministerio Público de llevar el caso ante los tribunales, y esto solo se da mediante el ejercicio de la acción penal¹⁶⁶, sin cuya resolución el gobernado es incapaz de acudir ante el juzgador penal en clamor de justicia.

Por otra parte la pretensión punitiva es aquel interés que tiene la representación social de que se castigue a quienes considera probables responsables de un delito presuntamente cometido por éstos.

CONCLUSIONES ACUSATORIAS. OMISIONES QUE NO LAS AFECTAN.

Si al formular conclusiones acusatorias el Ministerio Público no cita la jurisprudencia o doctrina aplicables al caso, las circunstancias peculiares del procesado o algunas otras cuestiones no esenciales contempladas por los artículos 292 y 293 del Código Federal de Procedimientos Penales, tales omisiones no afectan a la

¹⁶⁶ El término acción proviene del latín *actio* - *onis*, que deriva de *agere*, hacer. Se considera como el derecho público subjetivo de solicitar la prestación del servicio público jurisdiccional que culmina con la resolución que sobre el particular emitan los tribunales previamente establecidos. Un elemento fundamental de la acción es el actor, sin el cual no se excita a los tribunales. Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", 6ª edición, Porrúa, México; 2000, P. 12. 154

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acusación, pues la esencia de esas conclusiones como expresión final del ejercicio de la acción penal es la pretensión punitiva que se reduce a la imputación de los hechos considerados como delitos por la ley y las pruebas que en su concepto los acrediten y, en todo caso, al Juez corresponderá resolver si se actualizan las hipótesis legales, determinar la responsabilidad penal del acusado e imponer las penas que procedan.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO.

XXIII. I.o. J/19

Amparo directo 1301/98. 5 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Alberto Hernández Segura. Secretaria: Carolina Isabel Alcalá Valenzuela.

Amparo directo 152/99. 14 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Alberto Durán Martínez. Secretario: Jorge Luis Rueda Vázquez.

Amparo directo 471/2000. 4 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Alberto Hernández Segura. Secretario: Francisco Uribe Ortega.

Amparo directo 619/2000. 17 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Alberto Hernández Segura. Secretario: Francisco Uribe Ortega.

Amparo directo 39/2001. 21 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Alberto Hernández Segura. Secretario: Francisco Uribe Ortega.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Época: Novena Época. Tomo XIII. Mayo de 2001. Tesis: XXIII. I.o. J/19 Página: 917. Tesis de Jurisprudencia.

De conformidad a dicha jurisprudencia, la pretensión punitiva consiste en la imputación de los hechos delictivos, con estricto apego a las pruebas que así lo acrediten, sobre los probables responsables de tales hechos.

3.3 El ministerio público y la abogacía de Estado

Como ya ha sido manifestado en distintos puntos de la presente tesis, el Ministerio Público debe velar por la protección de los intereses de la sociedad en su conjunto y por los de las víctimas del delito, por lo que sus funciones en materia penal no se agotan con la conclusión de la averiguación previa, sino que tiene la obligación de la defensa de los intereses de la víctima y de la sociedad en los juicios que se

sigan ante las autoridades jurisdiccionales en materia penal.

Ahora bien, para defender los aspectos antes mencionados en los Tribunales se requiere de un profesional del derecho, al cual según las funciones que cumpla durante el proceso se le puede llamar *abogado patrono* o *abogado procurador*.

Para *Carnelutti*, como autor de dicha distinción, el abogado patrón es aquel defensor consultor que tiene los conocimientos necesarios para defender los intereses de su cliente ante los tribunales. Por otro lado, el abogado procurador es quien tiene contacto directo con los tribunales; es decir, quien comparece en lugar de la parte. En síntesis a este defensor activo se le llama procurador.¹⁶⁷ El procurador no solo asesora, aconseja y acompaña a la parte formal en el juicio, además la representa y actúa por ella.¹⁶⁸

En este sentido *Garsonnet* expresa la siguiente razón en torno a la figura del abogado: "*Llámesese abogado al que después de haber obtenido el grado de licenciado en derecho, prestado el juramento y justificadas las demás condiciones prescritas por la ley y los reglamentos, se encarga de defender ante los tribunales el honor, la vida, la libertad y la fortuna de los ciudadanos. Su misión consiste en patrocinar a los litigantes en el juicio o aconsejarlos sobre los puntos de derecho que le someten. Su utilidad es cada vez mas necesaria para la complejidad*

¹⁶⁷ Cfr.- CARNELUTTI, Francesco, "Instituciones del proceso civil", Editorial EJEA, Argentina, 1959, Pp. 186 y 187.

¹⁶⁸ Recordemos que en materia mercantil existe el endoso en procuración a través del cual el título de crédito circula para su cobro, transformando al endosatario en un verdadero procurador que actúa en representación de la parte sustancial. Art. 35 LCITOC.

siempre creciente de los problemas jurídicos y la versación especial que su resolución requiere".¹⁶⁹

De las concepciones que sobre el procurador y el abogado tienen tan reconocidos procesalistas cabe decir que el Ministerio Público al decirse procurador se está determinando su función de abogado al defender los intereses, el honor y el patrimonio de los gobernados ante los tribunales, resaltándose dicha función en el ámbito penal, aunque como ya se sabe no es la única.

El fundamento constitucional de las funciones del Ministerio Público en el Distrito Federal es el artículo 122 inciso "D", que aunque genérico, nos remite al estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, en las que se contienen los preceptos jurídicos secundarios en que se funda el Ministerio Público para su actuación.

En la legislación secundaria la Ley Orgánica, en su artículo 4º fracciones V y VI ha establecido el fundamento legal de la abogacía por parte del Ministerio Público bajo el siguiente tenor:

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

¹⁶⁹ Autor citado por: ALSINA, Hugo. "Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial", Editorial EDIAR, Tomo II, Argentina, 1963, Pp. 393 y 394.

V. Aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación;

VI. formular las conclusiones, en los términos señalados por la Ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios, o en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.”

Aunque suene reiterativo, en lo que a continuación remarcaré, dado que el Ministerio Público es un abogado de los intereses de la sociedad y de la víctima, es necesario que para el litigio de ciertos asuntos penales cuente con conocimientos técnicos no solo en materia penal, sino fiscal, financiera, civil, mercantil, etc. porque considero insuficiente que tan solo sea licenciado en Derecho y sea perito en las ciencias penales, en virtud de que ese no constituye todo el derecho que se aplica en la práctica procesal penal, o en su defecto especializarlo en la materia de su adscripción.

3.3.1 ¿La institución del Ministerio Público es representante social o representante de Estado?

Se ha sostenido el acalorado debate en torno a la representación social o estatal del Ministerio Público Federal y en algunas entidades federativas; más no en el

Distrito Federal. Recuérdese que en la capital de la República, antes de la elección del jefe de gobierno, el Jefe del Departamento del Distrito Federal era designado unilateralmente por el Presidente de la República, cuyo asesor había sido el Procurador General de la República, por lo que no había la necesidad de duplicar funciones mediante el otorgamiento de dicha facultad al Procurador capitalino.

No obstante lo anterior también representa al Estado no solo cuando sus intereses están en juego, sino en materia penal, ya que se trata precisamente de un órgano del estado, el cual se debe encargar de brindar la paz y seguridad de los gobernados como una función propia del Estado contemporáneo. Un Estado que no trabaja por la seguridad y paz sociales no tiene razón de ser. El Estado está encargado de lograr la felicidad de sus habitantes, por lo que encarga al Ministerio Público una labor en sumo compleja en donde se destaca su labor a favor de la prevención, persecución y castigo de la delincuencia, producto de conductas desviadas de entes sociales, que dañan a la sociedad y al Estado en sí.

Sumado a lo anterior, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal debe abogar por los intereses de sectores de la población especialmente vulnerables en juicio de índole civil y familiar; entre quienes destacan los menores de edad y los incapacitados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por tales motivos y por el monopolio del ejercicio de la acción penal que el órgano Ministerial detenta es que se sostiene la idea de ser eminentemente un representante social.

3.4 La función investigadora del ministerio público

La función investigadora del Ministerio Público tiene lugar durante la etapa de la averiguación previa, periodo en el cual la representación social debe comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Tan tajante ha llegado a ser la distinción entre la función que se realiza por el Ministerio Público en la Averiguación Previa de la desplegada por el Juez durante el proceso (propriadamente dicho) penal, que a mediados de siglo pasado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretaba que las garantías consignadas en el artículo 20 constitucional, como lo son el derecho del acusado a obtener la libertad bajo fianza; a no ser compelido a declarar en su contra; el derecho a un juicio público; a ser careado con los testigos que depongan en su contra; a que le reciban las pruebas que ofrezca; a ser oído en defensa, etc eran propias de la instrucción, siendo garantías que no extienden su protección a la etapa de averiguación previa.

Durante ésta etapa el Ministerio Público guarda el carácter de autoridad, misma que se pierde al momento en que se da inicio al proceso penal, culminando su labor de autoridad mediante el ejercicio de la acción penal y la consignación de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

causa al juez penal competente.

Diversas definiciones doctrinales sobre la averiguación previa recalcan el papel del Ministerio Público en su calidad de autoridad investigadora, y que rezan:

"La Averiguación Previa es la Facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ministerio Público para investigar delitos", en tanto fase del procedimiento penal se define: "la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo...", además se concibe como *"el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo, y en su caso comprobar o no, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción pena"*.¹⁷⁰

En ese sentido lo ha resuelto nuestro mas alto tribunal al señalar:

MINISTERIO PÚBLICO. DEJA DE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD UNA VEZ DICTADO EL AUTO DE RADICACIÓN DE LA CAUSA, POR LO QUE LAS PRUEBAS QUE APORTE POSTERIORMENTE SON PROVENIENTES DE PARTE Y SI SON RECHIBIDAS CON CONOCIMIENTO DEL INCUPLADO Y DE SU DEFENSOR, PROCEDE CONSIDERARLAS EN EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O EN EL DE SUJECCIÓN A PROCESO.

La etapa de preinstrucción que abarca desde la radicación por el Juez, hasta el auto que resuelva la situación jurídica del inculgado, constituye un periodo procedimental que debe reunir las formalidades esenciales requeridas por los artículos 14, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se encuentran las de hacer saber al indiciado, previamente a serle tomada su declaración preparatoria, los nombres de quienes presentaron la denuncia o querrela y de quienes fueron los testigos que declararon en su contra, así como cuáles fueron los hechos que se le atribuyen como delictuosos que hayan motivado la integración de la averiguación previa, y cuáles son los elementos de prueba que pudieran determinar su presunta responsabilidad, ello a efecto de que pueda proveer la defensa de sus intereses y aportar, en su caso,

¹⁷⁰ OSORIO Y NIETO, César Augusto, "La averiguación previa", 11ª edición. Porrúa. México; 2000. Pp. 4 y 5.

pruebas de inocencia. Es en razón de lo anterior, que a partir de que el órgano jurisdiccional radica la causa penal, las actuaciones posteriores que llegare a realizar el Ministerio Público en ejercicio de su pretendida atribución investigadora, relacionadas con los hechos respecto de los cuales efectuó la consignación ante el Juez penal, no podrá legalmente proponerlas como prueba de autoridad en la fase de preinstrucción, menos una vez que ha sido tomada ya la declaración preparatoria del inculpado, porque se tratará de actuaciones practicadas por quien ya no es autoridad, pues debe tomarse en cuenta que surgieron sin la intervención del órgano jurisdiccional y de las que, como parte en la relación procesal y que debieran constar en formal actuación judicial, no tuvo conocimiento e intervención el inculpado. Sin embargo, ello no impide que el Ministerio Público, como parte, pueda aportar pruebas, mas las que proponga en esa etapa de preinstrucción, deben aportarse y recibirse ante el Juez con conocimiento del inculpado. En tal virtud, el Juez al dictar el auto que resuelva la situación jurídica del inculpado, deberá cerciorarse del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento en la preinstrucción y, con base en ello, las pruebas de cargo que presente el Ministerio Público, puede considerarlas para los efectos del acreditamiento del tipo penal y de la presunta responsabilidad del inculpado, si previamente, como se estableció, fueron hechas del conocimiento de éste y de su defensor, pues de esta forma se respeta el equilibrio procesal de las partes.

Ia. J. 40.2000

Contradicción de tesis 63-98. Entre las sustentadas, por una parte, por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Tercer Circuito, Primero del Décimo Cuarto Circuito y Primero en Materia Penal del Primer Circuito y, por otra, por el Segundo del Vigésimo Primer Circuito, 22 de noviembre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

Tesis de jurisprudencia 40/2000. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XIII, Febrero de 2001. Tesis: Ia.J. 40 2000 Página: 9. Tesis de Jurisprudencia.

Pese a que el Ministerio Público, en la etapa de investigación actúa con el carácter de autoridad, se ha encontrado jurisprudencia en la que se resuelve que a pesar de tratarse de actos de autoridad no se afecta la esfera jurídica del gobernado, sino que esto acontece hasta el momento en que la causa es conocida por el juez penal.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMAN DEL MINISTERIO PÚBLICO ACTOS RELATIVOS A LA INTEGRACION DE UNA AVERIGUACION PREVIA.

Aun cuando el Ministerio Público al integrar una averiguación previa, actúa como autoridad, sin embargo, el desahogo de diligencias para tal fin, no causa un daño o perjuicio al gobernado contra el cual se hayan iniciado las investigaciones correspondientes, a menos que en ellas se ordenara que se le privara de la libertad, de sus posesiones o derechos; lo mismo acontece cuando acuerda sobre la consignación de la averiguación y ejercita la acción penal, pues es el juez del proceso a quien le corresponde resolver sobre el pedimento del

representante social, cuya determinación, en todo caso, sería la que vendría a afectar la esfera jurídica del quejoso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

556

Octava Epoca:

Amparo en revisión 318/89. Maria Antonieta Carey Navarro. 13 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 320/89. Diana Melanie Martínez y Martínez. 13 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 322/89. Jorge Arturo Carey Navarro. 28 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 344/89. Jorge Arturo Carey Navarro. 11 de octubre de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 472/89. Rey Baltazar Salazar Arroyo. 31 de enero de 1990. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis 1.2o.P.J/11, Gaceta número 26, pág. 47; Semanario Judicial de la Federación, tomo V, Segunda Parte-2, pág. 689.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo II. Parte TCC. Tesis: 556 Página: 338. Tesis de Jurisprudencia.

Pese a la importancia que debe revestir el Ministerio Público en la etapa en que se investigan los hechos presuntamente delictivos de que se le da conocimiento, hay quienes afirman después de haber realizado una investigación empírica sobre este respecto, que el representante social en la mayoría de los delitos de pequeña y mediana gravedad, solo es un funcionario que trabaja las actas, dado que en una gran cantidad de casos, solo se le entera de las investigaciones después de que han sido concluidas éstas por la autoridad policiaca.¹⁷¹

¹⁷¹ Esta afirmación fue publicada en la Revista de doctrina penal. Teoría y práctica de las ciencias penales. Ediciones Depalma. Argentina. P. 649, citada en la obra de: MARTÍNEZ CERDA, Nicolás. "Justicia sin moral". México: 1991. P. 25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta situación señala *Martínez Cerda* desemboca en la pérdida de control del Ministerio público sobre la labor de la policía judicial, degenerando su actividad en un mero trabajo de actas, sin que realmente se encargue este de la investigación de los hechos delictivos.

Este autor señala que las reformas legales que se han dado en esta materia han sido en el sentido de otorgar al Ministerio Público una verdadera función investigadora con el auxilio, claro está, de la Policía Judicial, así como de peritos con conocimientos criminalísticos, para quienes han de formarse en Institutos científicos, tal y como lo ha precisado *Jiménez de Asúa*.

El artículo 21 de la Constitución General de la República establece la facultad del Ministerio Público para investigar y perseguir delitos. *Osorio y Nieto* asegura que dichas facultades se desenvuelven en dos etapas distintas a saber: la preprocesal y dentro de proceso. La etapa preprocesal es precisamente en la que se desenvuelve la facultad investigadora del representante social, misma que culmina con el ejercicio o No ejercicio de la acción penal, en base al conocimiento de la verdad histórico y su adecuación a un tipo penal específico. Dicha función investigadora, como ya se ha dicho se realiza con la coadyuvancia de la Policía Judicial.¹⁷²

¹⁷² Cfr.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Op. Cit. Pp. 3 y 4.



El Ministerio Público debe iniciar su función investigadora partiendo de una denuncia o querrela de hechos que razonablemente se puedan considerar como delictivos.

Finalmente hay que decir que el marco jurídico de la función investigadora del Ministerio Público del Distrito Federal se desprende en forma sustancial de los artículos 144, 16, 19 y 21 de la Constitución General de la República; 2º, 3º fracción I, 94 al 131, 262 al 286 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; ; 10 fracción I, 3º y 18º, párrafo segundo de I Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 8º, 39º, 40, 41 y 45 del Reglamento de I Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

3.5 El respeto a las garantías individuales del gobernado durante el desarrollo de la averiguación previa

Bajo una concepción procesalista, Héctor Fix Zamudio conceptúa a las garantías individuales como *"Los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del Poder"*.¹⁷³

Personalmente no soy partidarios de ésta concepción en virtud de que no consideramos a las garantías individuales únicamente como medios de defensa, sino como una serie de derechos sustantivos que los órganos del Poder público

¹⁷³ FIX ZAMUDIO, Héctor. "La Constitución y su defensa". UNAM. México: 1984. P. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deben respetar por fuerza a favor de los gobernados. Mas bien creo que dicha concepción atiende de mejor manera a los fines que persigue el juicio de amparo.

*Para Victor Martínez Bullé-Goyri "las garantías individuales son aquellas destinadas a proteger los derechos fundamentales, que por supuesto, tienen el carácter de constitucional en tanto son parte integrante del texto de la Constitución".*¹⁷⁴

Burgoa Orihuela escribe que el concepto de garantía en derecho público ha significado distintas protecciones a favor del gobernado dentro de un Estado de Derecho; es decir, dentro de una entidad política, estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad gubernamental está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

Además afirma que desde la perspectiva de nuestra norma fundamental, las garantías individuales no implican todo el complejo y variado entremado jurídico que sirve para la eficacia y seguridad del estado de Derecho; sino únicamente aquellos derechos del gobernado, frente al Poder público.¹⁷⁵ Finalmente concluye su exposición exponiendo que no se pueden confundir los derechos del hombre con los derechos del gobernado, debido a que no es posible confundir la parte con

¹⁷⁴ MARTÍNEZ BULLÉ - GOYRI. Victor M. "Las garantías individuales en la Constitución de 1917". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: 1992. P. 3. sobre el particular. Saúl LARA ESPINOZA considera que las garantías individuales no solo están contempladas en la Carta Magna, sino que también se desprenden de las leyes y los tratados internacionales, porque tales derecho no están incluidos únicamente en la Constitución dentro del capítulo dedicado a las garantías individuales, sino también en el texto de otras disposiciones normativas. "Las garantías constitucionales en materia penal", Porrúa. México: 1998. Pp. 14 y 15.

¹⁷⁵ Cit. - BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. Cit. P. 181.

el todo. Toda vez que los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales a su naturaleza de ser racional, sin importar la posición jurídico-positiva de tales elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad por parte de los órganos estatales, por lo que éstos derechos son solo una parte de las garantías individuales.¹⁷⁶

Es probable que tan connotado jurista en la materia no se aventura a señalar que las garantías individuales son las contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política¹⁷⁷, por el hecho de que existen algunos derechos subjetivos del gobernado contenidos fuera de dichos numerales, tal es el caso de las garantías sociales vertidas en el artículo 123 constitucional en cuyas fracciones y apartados se entremezclan dichos derechos subjetivos del gobernado que se contraponen frente al Poder público y enunciados normativos que tienen que ver con el funcionamiento de órganos del Estado, como lo son tribunales en materia del trabajo.

¹⁷⁶ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las garantías individuales", 23ª edición. Porrúa. México; 1998. P. 187.

¹⁷⁷ Arriesgadamente Cesar Augusto OSORIO Y NIETO afirma que los primeros veintiocho artículos de la Constitución General de la República corresponden a los derechos subjetivos públicos irrenunciables denominados como garantías individuales. Op. Cit. P. 39. Desde mi particular punto de vista el autor se toma muy en serio la clasificación didáctica que se hace sobre el contenido de nuestra Norma Fundamental: es decir, en dogmática y orgánica, toda vez que los enunciados normativos contenidos en un solo numeral pueden contener alguna garantía individual y a su vez una cuestión orgánica que compete a cualquiera de los órganos de autoridad que representan al Estado. Tal es el caso del artículo 21 que arranca con la siguiente frase: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público..."

Por las consideraciones antes expuestas, se puede deducir que las garantías individuales constan de dos elementos subjetivos a saber: El sujeto activo es el gobernado, en tanto que el sujeto pasivo está en la persona del Estado, personificado en sus distintos órganos de autoridad.

Para que un sujeto tenga la calidad de gobernado es necesario que en su esfera jurídica operen o vayan a operar actos de autoridad; es decir, actos que solo se atribuyen a órganos estatales que reúnan las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

La naturaleza de gobernado recae en el individuo, o mejor dicho, sobre una persona, misma que puede revestir el carácter de física, o colectiva; sin embargo debido a que nuestro sistema jurídico penal preponderantemente trata sobre las personas física, solo sobre ellas se hará el siguiente comentario.

El gobernado (persona física) el sujeto activo se constituye por cualquier habitante o individuo que esté dentro del territorio nacional, sin que para ello importe su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil, etc. (esta afirmación tiene relevancia en el campo del derecho penal, particularmente).¹⁷⁸

El objeto de las garantías individuales se desprende del vínculo jurídico que nace de los sujetos mencionados, entre los cuales surgen derechos y obligaciones

¹⁷⁸ Para el jurista que se cita el nombre de garantías individuales contiene un calificativo que no le es propio, ya que considera que la adecuada denominación de esta clase de derechos constitucionales e debiera ser el de "garantías del gobernado", mismo que se adecua con justeza a su titularidad subjetiva.

recíprocos. En efecto, las garantías individuales se han considerado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en mecanismos jurídicos de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales inherentes al ser humano, y con las que debe contar para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al Poder público.¹⁷⁹

La clasificación de las garantías individuales, o mejor dicho, la esfera de gravitación de las prerrogativas consustanciales al ser humano en esencia corresponde a la libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad.

Dicho de otra manera, la función de las garantías individuales es la de establecer el mínimo de derechos favorables al gobernado, así como los medios y condiciones para asegurar su respeto pacífico y su goce. Concomitantemente se trata de un instrumento que limita a las autoridades a fin de asegurar los principios de convivencia social, constitucionalidad y legalidad de las leyes así como de los actos de autoridad.¹⁸⁰

Es de todos conocido, que la substanciación de la averiguación previa, como del proceso penal implica la realización de una serie de actos de autoridad que pueden afectar bienes constitucionalmente protegidos, entre los que se encuentran: la libertad, el patrimonio, el domicilio, el honor, la intimidad y muchos otros, por lo que resulta lógico pensar que las autoridades deben actuar bajo un

¹⁷⁹ Cfr.- BURGEO ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, Op. Cit. P. 185.

¹⁸⁰ Cfr.- OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op. Cit. P. 39.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

marco de respeto de tales garantías y de conformidad a la competencia constitucional que se les ha otorgado.

Entre los sujetos, gobernados o individuos cuyas garantías habrá de respetarse durante la substanciación de la averiguación previa están los denunciantes o querellantes, ofendidos o víctimas, indiciados, testigos, y los demás sujetos (no autoridades) que intervienen en la misma.

Por ello es de suma importancia que el Ministerio Público durante su labor investigativa observe y respete íntegramente, en cada acto que realice, las garantías constitucionales establecidas para la protección de todos los individuos, de tal suerte, que la averiguación previa se lleve a cabo con total apego al marco constitucional, legal y reglamentario.

Como cualquier otro órgano estatal en el Ministerio Público tiene la obligación de motivar y fundamentar sus actos de conformidad al artículo 16 de la Carta Magna que a la letra dice: "*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde¹⁸¹ y motive¹⁸² la causa legal del procedimiento...*".

¹⁸¹ Fundamentar es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto; esto quiere decir, que la autoridad debe apoyarse en disposiciones legales que se aplique exactamente al caso concreto. Por tal virtud, las autoridades no pueden actuar fuera del marco jurídico, temiendo solo las atribuciones que expresamente les otorgan las leyes.

¹⁸² Motivar es exponer con claridad los argumentos lógicos que permiten adecuar los hechos del caso a las normas jurídicas que se invocan (fundamentación). La motivación se constituye por un razonamiento lógico a través del cual se entrelazan los hechos del caso y la norma jurídica que se aplica a fin de resolver lo conducente.

Dentro del marco de protección a las garantías individuales de los gobernados es importante resaltar, que el Ministerio Público de manera conjunta con sus órganos auxiliares debe combatir a la delincuencia organizada, cuyos miembros también revisten la calidad de gobernados y cuyos derechos también son protegidos por el marco constitucional y legal; es decir, el Ministerio Público debe combatirlos respetando al mismo tiempo sus derechos. Por tal motivo hubo que modificar las leyes punitivas a fin de otorgar mayores facultades al órgano investigador, así como a los jueces en materia penal, para que de manera conjunta puedan combatir eficazmente éste cáncer social.

Bajo ésta óptica, se facultó al Ministerio Público de la Federación o al titular de cualquier procuraduría estatal para solicitar al juez competente la intervención de las comunicaciones privadas, bajo los lineamientos que se establecieron en la propia Constitución y en las leyes secundarias. Esto es, cuando se presume que se trata de actividades relacionadas con la delincuencia organizada, mediante un mecanismo de participación mixta, a efecto de evitar arbitrariedades en su uso en detrimento del goce de las garantías constitucionales. El mismo artículo 16 prescribe que no se podrán otorgar autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas¹⁸³ cuando se trate de la materia electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral, administrativo, ni en el caso de las comunicaciones entre el detenido y su defensor.

¹⁸³ Se puede advertir fácilmente como la prensa alude a la medida concerniente a la intervención de comunicaciones privadas malamente como "Espionaje telefónico", y digo malamente porque ni se trata de espionaje, ya que éste se concibe como la actividad que pone en peligro la seguridad de la nación y sin hacer referencia al derecho a la intimidad de los gobernados. Y tampoco es telefónica toda vez que las comunicaciones privadas consisten más medios que el mero teléfono, entre los que se podrían incluir, las cartas o correo, el Internet y otros más.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Atinadamente *Ignacio Carrillo Prieto* señala que hay quienes opinan que aquellas personas a quienes se les vaya a aplicar tal medida habría que notificarles la resolución que así lo disponga; pero que sin embargo, ésta imprudencia anularía la eficacia de la medida¹⁸⁴, la que busca en situación de sorpresa obtener algún dato relevante para la investigación de alguna organización delictiva.

Desde luego, estamos hablando de la intervención de comunicaciones privadas que se realiza conforme a derecho, ya que no se podría hablar de la que se realiza cotidianamente por la autoridad o los particulares quebrantando el estado de Derecho¹⁸⁵, por tratarse de prácticas clandestinas que se combaten mediante la efectiva aplicación de la ley Penal; Art. 334 CPDF.

Otra cuestión que ha sido motivo de críticas, fundamentalmente desde la perspectiva de la violación de las garantías del inculpado es el relativo a la reserva de actuaciones; como un mecanismo jurídico a través del cual se prohíbe tanto al inculpado como a su defensor tener acceso a ciertos datos que no tienen que ver específicamente con las imputaciones que se le hacen al primero, a fin de proteger la identidad de la o las personas que deponen en su contra, cuando se llegue a creer que éstas corren riesgo.

¹⁸⁴ Cfr - CARRILLO PRIETO Ignacio y MÁRQUEZ HARO. Aided. "La intervención telefónica ilegal", PGR. México; 1996. P. 76.

¹⁸⁵ Los días 15, 16 y 17 de junio de 1995 el periódico *Excelsior* publicó una entrevista realizada por el periodista Rafael Medina Cruz al extinto ex comandante de la Policía Judicial Federal Guillermo González Calderon, en donde declaraba que el ex presidente de la República Carlos Salinas de Gortari le había ordenado espiar telefónicamente a la oposición. Asimismo en la Revista proceso se publicaron en distintos números entre los años de 1994 y 1995 artículos en que se afirma sobre la existencia de redes dedicadas al espionaje telefónico, señalando como culpables de dicha práctica a la Procuraduría General de la República en complicidad con Teléfonos de México y Telégrafos nacionales. Artículos en donde se acusa a diversas organizaciones gubernamentales del uso de una práctica ilegal que se maneja impunemente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Humberto Román Palacios considera que dicha protección es muy difícil de conseguir en la práctica¹⁸⁶ por una serie de razones que no tiene relevancia desarrollar para los efectos que persigue la presente tesis.

Lo cierto de esto es que el Ministerio Público tendrá que valorar con justicia y viendo el fin último del derecho (la justicia), a cual valor tiene que dar preferencia dentro de la investigación de un delito, si la vida e integridad de un individuo que se ha atrevido denunciar las prácticas presuntamente delictivas de una organización criminal, o la seguridad jurídica del indiciado, quien no tendrá todos los elementos con que debe contar cualquier gobernado para su legal defensa.

Personalmente considero que la decisión que tome el Ministerio Público debe atender a la cercanía y conocimiento que tenga del caso en particular; ya que no se puede dar una opinión generalizada, porque no todos los casos se presentan de la misma manera. Ya que si el denunciante es una persona honesta, y que los motivos que conducen su proceder son lisa y llanamente los de cualquier ciudadano responsable que arriesga hasta la integridad física suya y de su familia, lo menos que se le puede otorgar es el derecho a mantener el anonimato de su identidad, al menos frente al indiciado que presuntamente se encuentra involucrado en delitos graves relacionados con la delincuencia organizada. Por otro lado, pudiera ser que a raíz de una competencia entre delincuentes de distintas organizaciones usen como táctica unos contra los otros, la denuncia de

¹⁸⁶ Cfr.- VARIOS AUTORES. "Seminario de actualización sobre la reforma constitucional y legal en materia de delincuencia organizada". Instituto de la Judicatura Federal. México: 1998. Pp. 92 a 94.



los hechos de su contraparte y escudarse en este derecho para ganar terreno en las prácticas delictivas en que se encuentran involucrados tanto el denunciante como el denunciado.¹⁸⁷

Acertadamente *Zaffaroni* escribe que en este momento las instituciones inquisitoriales vuelven especialmente en materia de drogas prohibidas (agregaría yo, delincuencia organizada y delitos relacionados con ésta), en donde se limita la defensa, se prohíben excarcelaciones, se decide por tribunales especiales o de excepción, se autoriza a los jueces anónimos, los testigos anónimos, los funcionarios autorizados por el estado para cometer delitos (agentes encubiertos), y se subordinan los derechos de todos los gobernados al éxito de las investigaciones de tal naturaleza, se fomenta y premia la delación etc.¹⁸⁸

El garantismo penal es una teoría, a través de la cual se defienden los derechos de la libertad. Por ser el poder punitivo del Estado el que más claramente amenaza la libertad personal, el garantismo liberal se ha desarrollado como un garantismo penal, constituyendo éste el campo emblemático del garantismo.

A través de la teoría mencionada se expresa la necesidad de minimizar la violencia ejercida por el poder punitivo del Estado; siendo precisamente las

¹⁸⁷ Toda vez que el objeto principal de la presente investigación no es el referente a la administración de justicia, tan solo habrá que señalar que el derecho al anonimato por parte del denunciante tiene sus limitantes, siendo en la práctica una de ellas, el derecho del procesado a ser careado frente a quienes deponen en su contra, caso en el cual, es necesaria la protección material de los testigos claves a fin de que su seguridad y la de su familia se encuentren garantizados, antes, durante y después del proceso.

¹⁸⁸ Cfr.- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (coordinador). "El proceso penal. Sistema penal y derechos humanos", SEGOB, ILANUD y Comisión Europea. Porrúa, México: 2000. Pp. 7 y 8.

garantías penales y procesales los mecanismos para hacer efectiva la exigencia de la reducción de la violencia y la potestad punitiva.

Las garantías penales afectan la descripción de los hechos punibles y la exigencia de daño y culpabilidad, es decir, tienden a reducir la esfera del Poder legislativo para sancionar e imponer penas. Por su parte, las garantías procesales tales como la paridad entre acusación y defensa, la separación entre la acusación y juez, la presunción de inocencia, la carga acusatoria de la prueba, la oralidad y publicidad¹⁸⁹. Todas estas afectan la comprobación judicial del hecho punible y van encaminadas a reducir al máximo y anular los márgenes de arbitrio del juzgador.

Entonces pues, el garantismo penal se vincula a una filosofía política que impulsa un proyecto de derecho penal mínimo; por lo que la intervención punitiva estatal solo se justifica si permite de facto, reducir la violencia en la sociedad; pero no solo involucra la violencia en los delitos, sino la violencia en las reacciones frente a los delitos.

El garantismo no solo se presenta como un modelo de legitimación o justificación sino como uno de deslegitimación y crítica a las instituciones y prácticas jurídicas vigentes.

¹⁸⁹ Sobre el particular véase la revista. Bien Común y gobierno.- Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año 6. No. 72. Noviembre de 2000. Pp. 33 a 38.

Para *Luigi Ferrajoli* entiende que el garantismo penal puede tener tres acepciones distintas, a saber. Doctrina de filosofía política; como modelo de derecho y teoría jurídica.

Es propia del garantismo la concepción artificial del Estado y del derecho. Bajo ésta óptica lo único real y anterior al Estado y el derecho está el individuo, sus derechos, necesidades e intereses, en tanto que el Estado solo encuentra legitimidad en la medida en que se oriente a proteger esos derechos individuales.

El garantismo parte de la idea que ya manifestaban *Locke* y *Montesquieu* de que del Poder hay que esperar siempre un potencial abuso que es preciso neutralizar mediante un sistema de garantías, de límites al Poder para la tutela de los derechos.

Como teoría jurídica, el garantismo constituye no solo la base de una filosofía política, sino que en la medida en que las Constituciones vigentes positivizan los derechos o garantías constituye a su vez una base de teoría jurídica crítica.

A diferencia del Estado de Derecho legislativo en el Estado constitucional de Derecho no solo el ser sino el deber ser de las normas se halla positivizado. La Constitución incorpora límites y vínculos a la producción jurídica que son de dos tipos; por un lado los que condicionan la vigencia o legitimidad formal de las normas y actos de Poder, indicando los órganos con competencia normativa y los

procedimientos para su ejercicio; por otro lado, los que condicionan su validez o legitimidad sustancial, estableciendo el modelo axiológico (como un catálogo de derechos y valores de justicia) que debe uniformar la legislación. Esto significa que las leyes ya no solo deben respetar los requisitos formales que condicionan su vigencia o existencia, sino que habrán de ser congruentes con los principios y valores constitucionales.¹⁹⁰

La teoría antes expuesta nos pone a reflexionar en torno a la validez y justificación de las políticas de Estado que en la actualidad se aplican en materia criminal. Si efectivamente estas tienden al respeto de los derechos fundamentales del hombre, al respeto de las garantías individuales de los gobernados por el estado mexicano.

Seguro estoy que el establecimiento de un derecho penal mínimo que reprima ciertas conductas humanas, por el hecho de vivir dentro de una sociedad que las reprueba, tal vez sea la solución; aunque el derecho positivo mexicano demuestra que los gobernantes, juristas y demás sectores involucrados tienen una tendencia a las medidas punitivas represivas como el mejor camino para el combate a la delincuencia. Tal es el caso de la práctica de aquella norma constitucional que permite la prisión preventiva; el cotidiano incremento de las penas a las conductas delictivas, sin que tal medida sea la más efectiva, toda vez que se sabe que así no se ha resuelto el problema de la inseguridad pública, etc; aunque de nuevo se

¹⁹⁰ FERRAJOLI, Luigi. "Derecho y razón: teoría del garantismo penal". Editorial Trotta. Traducido por Marina Gascón. España; 2001. Asimismo véase el artículo publicado en la revista de ciencias penales.- ITER CRIMINIS - Num. 2. Segunda época.- México, marzo de 2002. Pp. 247 a 257.

aumentarán las sanciones conforme a las reformas al nuevo Código Penal, propuestas por el actual gobierno, y que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa el lunes 28 de Abril del año en curso (2003).

3.6 La autocomposición en materia penal

Un problema que se ha dado en la práctica procesales que la función del agente del Ministerio público ha perdido la esencia de verdadero representante social, lo cual ha traído la desconfianza de distintos sectores sociales en torno a su funcionamiento. Además, las instituciones encargadas de la procuración de justicia se visualizan como organismos de control y represión social, a la usanza de la época medieval, e incluso de nuestro pasado colonial en nuestro país.

Esta situación se podría atemperar según *Raúl Plasencia Villanueva* en caso de implementarse mecanismos que permitan obtener mayor flexibilidad entratándose de procuración de justicia, a fin de realizar labores de conciliación y mediación, evitando así la sobrecarga de trabajo en las agencias del Ministerio Público, con casos que en muchas ocasiones culminan con el perdón del ofendido¹⁹¹; por tanto,

¹⁹¹ Perdonar proviene del latín *per* y *donare*, que quiere remitir a una falta, ofensa, delito, deuda u otra cosa que toque al que redime, y en sentido figurado, significa la renuncia a un derecho, disfrute o goce. Es conveniente hacer la distinción entre la renuncia a formular la querrela por parte del ofendido en un delito perseguible a instancia de parte, y el perdón, propiamente dicho. El perdón es un derecho público subjetivo, personalísimo e intransferible; que presupone la formulación de una querrela y por ende, la existencia previa de un procedimiento o proceso penal, así como de la existencia de un imputado. El perdón del ofendido o de su representante legal no implica su expresa e irrevocable voluntad de anular todos los efectos legales de la querrela presentada, con lo que se extingue la acción penal. Cfr.- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, "El proceso penal mexicano", Porrúa, México: 2002. Pp. 201 y 202.
PERDÓN DEL OFENDIDO EN LOS DELITOS QUE SE PERSIGUEN POR QUERRELLA NECESARIA DE PARTE.

Para que pueda estimarse que se ha otorgado el perdón por parte del ofendido, aquél debe concederse de manera expresa, por escrito, que deberá ser ratificado, o en comparecencia y ante la autoridad que conoce el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

178

los asuntos menores, así como aquellos en que procede el perdón de la víctima o el ofendido debiera ser materia forzosa de conciliación a fin de resolver la controversia, evitando el engrosamiento de trabajo en los tribunales y en las agencias del Ministerio público encargadas de la investigación y persecución de los delitos.¹⁹² En la actualidad se están haciendo esfuerzos al respecto por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En éste sentido ha sido dictado el Acuerdo A/004/03 por el cuál se establecen lineamientos para los Agentes del Ministerio Público para que en las Averiguaciones Previas de querrela, promuevan la conciliación entre el inculpado y el ofendido.

La necesaria profesionalización de los agentes del Ministerio Público involucra también la reducción de las labores que distraen su tiempo en tareas menores y especializarlos en materias que le devuelvan nuevamente su carácter de

delito por el que se querelló, sin que deba considerarse otorgado el perdón, por la existencia de un convenio celebrado entre quien perpetró la conducta delictiva y el ofendido, a favor de este último, respecto a la reparación del daño; habida cuenta de que si bien es cierto, éste constituye una manifestación de voluntad entre las partes que intervienen en él, lo cierto es que ello resulta ser un acto independiente a lo que debe realizarse y expresarse ante dicha autoridad, quien, tomando como base lo manifestado ante ella, resolverá lo que en derecho proceda, por lo que el convenio no puede surtir efectos legales de perdón.

1a. J. 1 98

Contradicción de tesis 397. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Décimo Noveno Circuito, 19 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro, previo aviso a la Sala. Ponente: Juventino V. Castro y Castro; en su ausencia, hizo suyo el proyecto José de Jesús Gudiño Pelayo, Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Tesis de jurisprudencia 1 98. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VII. Enero de 1998. Tesis: 1a./J. 1 98 Página: 123. Tesis de Jurisprudencia.

¹⁹² Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "La justicia mexicana hacia el siglo XXI". Op. Cit.P. 373.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representante social y persecutor de los delitos cuya práctica por ciertas organizaciones se ha vuelto un cáncer social.

En la realidad se puede apreciar como en las agencias investigadoras del Ministerio Público se cargan de trabajo con asuntos menores que pueden ser resueltos mediante la conciliación en beneficio de los particulares y de los órganos encargados de la procuración de justicia. Es más, cuando a los particulares se les llega a citar para una conciliación es porque el Ministerio Público considera que los hechos que se le han puesto a su consideración difícilmente constituyen delito.

Hugo Rocco concibe a la conciliación como una facultad exclusiva del órgano jurisdiccional, quien tiene la obligación de avenir a las partes no solo al dar inicio al proceso, sino durante su tramitación.¹⁹³

Personalmente considero que la facultad de conciliar no debe ser exclusiva de los órganos jurisdiccionales, sino de toda figura, ente o persona que tiene como función resolver sobre un litigio de intereses.

La conciliación debe ser objeto de búsqueda siempre que los intereses en juego sean privados, no atenten la moral, las leyes de orden público ni las buenas costumbres; en este caso no se dice los derechos de tercero, porque habrá ocasiones en que la conciliación será buscando el beneficio de un tercero y no el

¹⁹³ Cfr.- Teoría general del proceso civil". Traducido por Felipe de J. TENA. Porrúa. México: 1959. Pp. 398 y 399.

personal, tal es el caso de una mujer que detenta la custodia de sus hijos y debe negociar el pago de una pensión alimenticia atrasada, y que sin un espíritu negociador difícilmente va a lograr rescatar beneficio alguno a favor de las personas sobre las cuales ejerce la patria potestad.¹⁹⁴

Atinadamente *Ovalle Favela* señala que la autocomposición es un medio de solución parcial, por que proviene de una o ambas partes en conflicto. A diferencia de la autodefensa, la autocomposición consiste en la renuncia a la propia pretensión o en la sumisión de la de la contra parte. Sobre este punto, *Alcalá y Zamora* califica a este medio de solución de controversias como de altruista, porque a través de él se hace prevalecer el interés de la contraparte.

No obstante lo anterior afirma *Ovalle Favela* que es claro que la renuncia a la propia pretensión o la sumisión a la de la contraparte puede ser igualmente el resultado de una negociación equilibrada, que satisfaga los intereses de ambas partes.

¹⁹⁴ Hay que poner énfasis que en la práctica procesal existen dos formas alternativas de solucionar el pago de la pensión alimenticia de los hijos a saber: la civil y la penal. Esta última se ejercita mediante la presentación de una querrela en la que se denuncia la irresponsabilidad del padre por no hacerse cargo de sus obligaciones alimentarias, como una actitud omisa que se considera delictiva tal y como lo establece el artículo 193 al 199 del Código Penal para el Distrito Federal que a la letra, el primero de ellos dice: El que abandone a cualquier persona respecto de quien tenga la obligación de suministrar alimentos, sin recursos para atender sus necesidades de subsistencia, aun cuando cuente con el apoyo de familiares o terceros, se el impondrá de tres meses a tres años de prisión o de noventa a trescientos sesenta días multa; privación de los derechos de familia y pago, como reparación del daño, de las cantidades no suministradas oportunamente".

Finalmente el mismo autor afirma que entre los métodos de autocomposición hay distintas especies, entre las cuales se sirve citar el desistimiento, el perdón del ofendido, el allanamiento y la transacción. ¹⁹⁵

Es necesario que en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se siga consolidando la cultura de la autocomposición inclusive para que dentro de su estructura orgánica se establezca una dirección exclusivamente para tal efecto.

3.7 Valor probatorio de las diligencias practicadas por el Ministerio público en la averiguación previa

La importancia de las diligencias practicadas por el Ministerio público radica en el hecho de que éstas constituirán el material probatorio sobre el cual el juzgador creará su convicción sobre los hechos y el derecho aplicable s al caso concreto.

Como ya ha sido visto, al Ministerio Público compete la investigación de los hechos presuntamente delictivos que se ponen en su conocimiento; siendo la etapa de la averiguación previa en la que debe integrar el cuerpo del delito y probar la presunta responsabilidad del inculpado, atento a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

García Ramírez considera que precisamente para agotar la etapa de la averiguación previa se requiere que el Ministerio Público haga un verdadero juicio,

¹⁹⁵ Cfr.- OVALLE FAVELA, José. "Teoría general del proceso". Oxford University Press. México: 2001. Pp. 14 y 15.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el sentido estricto de la palabra, de donde surge la necesidad, sobre todo para la eficacia de las diligencias en su calidad de dirección de policía judicial, a fin de garantizar la pureza, al personalidad, la infungibilidad de la convicción del juez en la que se apoya la sentencia. Por lo que propone que sin desacreditar las diligencias realizadas por la representación social, se acote la condición de autoridad, otorgándose a ciertas probanzas de la averiguación previa, valor probatorio absoluto siempre y cuando su naturaleza lo permita, mientras que otras deberán ser reproducidas dentro del proceso penal.¹⁹⁶Sobre ésta cuestión se puede encontrar los siguientes criterios sustentados.

MINISTERIO PUBLICO Y POLICIA JUDICIAL. VALOR PROBATORIO DE LAS DILIGENCIAS PRACTICADAS POR EL.

Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y la policía judicial tienen valor probatorio, siempre y cuando se ajusten a las reglas que respecto del valor de las pruebas establece la ley adjetiva, y sólo no pueden tomarse en cuenta las declaraciones hechas ante estos funcionarios, cuando se demuestra que fueron producidas por medio de la violencia física o moral, o por otros datos que hagan presumir que tales declaraciones están viciadas; y en esas condiciones, aun cuando la declaración se rinda ante el órgano investigador, que posteriormente se convertirá en parte acusadora, ésta es válida, siempre que se rinda en forma tal que no pueda desestimarse por los vicios que pueda tener.

Amparo directo 5139 73. Fedor Ivan Popic Pastene. 10. de abril de 1974. 5 votos. Ponente: Ezequiel BURGUETE FARRERA.

NOTA (1):

En la publicación original de esta tesis aparece la leyenda: "Véase: Tesis de Jurisprudencia No. 219, Apéndice 1917-1965, Segunda Parte, Primera Sala, Pág. 444."

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 64 Segunda Parte. Tesis: Página: 28. Tesis Aislada.

AVERIGUACION PREVIA. PRUEBAS DESAHOGADAS EN LA.

Las pruebas adecuadamente desahogadas durante la averiguación previa, y que en sí mismas están legalmente perfeccionadas, conservan su valor probatorio en el proceso si nadie las impugna o desvirtua con elementos

¹⁹⁶ Cfr.- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. Op., Cit. P. 154.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

probatorios en contrario. Pero una prueba que en si misma no satisface los requerimientos de un verdadero elemento de convicción judicial, rendido con intervención de ambas partes cuando se requiera, no puede servir para acreditar el cuerpo del delito ni la responsabilidad del reo si no es perfeccionada o completada durante la instrucción del proceso. Si la prueba es por si misma insuficiente, el reo no tiene interés procesal en rendir prueba en contrario, ni en dar oportunidad al Ministerio Público para reforzar sus probanzas débiles, si éste no tiene a bien hacerlo por si mismo. Ahora bien, el avalúo de unas obras inconclusas, para determinar hasta qué punto pudo existir fraude al contratarlas, es lógicamente materia técnica que requiere prueba pericial, en términos del artículo 204 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero (semejante al artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Penales). Tratándose de esta prueba, ambas partes en el juicio tienen derecho a ofrecer sus peritos, por lo que una prueba de avalúo rendida unilateralmente por la institución que se dice ofendida es una prueba defectuosa, y darle valor en juicio sería violar el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional. Si la prueba de la acusación fue defectuosa, el reo pudo aprovechar esa circunstancia sin tener que sustituirse a la actividad de quien tuvo la carga de probar el cuerpo del delito y la responsabilidad, para perfeccionar la prueba en el proceso.

Amparo directo 2241/77. Jorge Villegas Aldrete. 13 de octubre de 1982. Unanimidad de 4 votos.
Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Instancia: Sala auxiliar. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 163-168 Séptima Parte. Tesis: Página: 27. Tesis Aislada.

Resulta lógico pensar que a las actuaciones realizadas por el Ministerio Público en pleno ejercicio de sus funciones se les otorgue valor probatorio, por ser el único facultado constitucionalmente para investigar la posible comisión de delitos, ya que de no ser así, la averiguación sería inútil. En virtud de la fe pública que enviste al Ministerio Público cuando actúa en su calidad de autoridad, las actuaciones que llegue a practicar en ejercicio de sus atribuciones dentro de la averiguación previa surten plenos efectos jurídicos.

Pese a las consideraciones doctrinarias, el artículo 286 del Código de Procedimientos Penales por el Distrito Federal dispone: "*Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de éste código*".

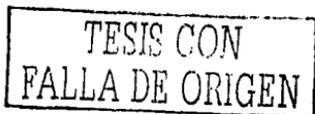
La doctrina, con cierta razón se manifiesta su inconformidad con el hecho de otorgar valor de prueba plena en el proceso, a las actuaciones realizadas por el Ministerio Público en la averiguación Previa en virtud de que éstas han sido recabadas unilateralmente por éste en su calidad de autoridad; por lo que consideran resulta incongruente otorgarles dicho valor probatorio en una etapa en la que deja de ser autoridad para convertirse en parte, por lo que debe en la etapa procesal oportuna perfeccionar sus pruebas.

A dicha inconformidad se suma el argumento que se basa en que desafortunadamente en la práctica, las primeras diligencias de la averiguación previa se deshogan frente a un auxiliar del Ministerio Público, quien a menudo carece de la preparación suficiente para su debido desahogo.

Ante la existencia de un precepto legal como el que fue objeto de transcripción, señala *Juventino V. Castro* que ha de interpretarse que el valor probatorio de las actuaciones realizadas ante el Ministerio Público y por la Policía Judicial se orienta a dejar por sentado que el acto procedimental de que se trate fue realizado en los términos en que fue fedatado, sin prejuzgar la eficacia demostrativa que deba concebir el juzgador penal.¹⁹⁷

Sobre el comentario habría que hacer la siguiente reflexión, ¿Acaso no. el Ministerio Público debe hacer una labor de enjuiciamiento para tener la convicción de llevar a proceso a un presunto delincuente?, ¿Acaso es posible ejercitar Acción

¹⁹⁷ Cfr.- *Ibid.* Pp. 156 y 157.



Penal sin hacer un juicio valorativo de pruebas?, la respuesta es contundente. No. Y que si bien es cierto que ciertas diligencias no las puede realizar físicamente el Ministerio Público es por la carga de trabajo y por la división de trabajo inherente a cualquier institución pública o cualquier labor que revista cierta complejidad de actos.

Las actuaciones que han sido producto de la investigación del Ministerio Público parecen tan contundentes –según el dicho de algunos autores-, que el juez al examinarlas solo tiende a realizar una simulación de actos jurídicos, y en ocasiones solo se repiten innecesariamente algunas diligencias ya practicadas durante la etapa pre procesal.

Pero lo que realmente se advierte como temor de algunos juristas es que la función juzgadora sea otra de las atribuciones de hecho en la persona del Ministerio Público, quien no tiene tal facultad constitucional. Pero esto ya no compete al representante social, sino al juzgador quien tiene la obligación de valorar las pruebas de conformidad a las reglas procesales conducentes, otorgando valor probatorio pleno a algunas de ellas, en tanto que a otras no.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Así pues, Devis Echandia opina "Con excepción de las pruebas solemnes que la ley material exija como requisitos ad substantiam actus o para la existencia o validez del acto o contrato, creemos que ya es hora de que en el proceso civil de todos los países y con mayor razón en el laboral, el contencioso-administrativo y el penal, se consagre el principio de la apreciación subjetiva y razonada por el juez de acuerdos con las reglas de la sana crítica, el valor de convicción de las pruebas sin que esto signifique una libertad arbitraria, puesto que estaría sujeto a las reglas de la lógica, de la sociología y de la experiencia, con obligación de motivar su conclusión o de explicar las razones que lo condujeron el negarle el mérito de la convicción a unas pruebas y otorgársela a otras". DEVIS ECHANDIA, Hernando. "Teoría general del proceso", Tomo I, Editorial Universidad, Argentina:1984, Pp. 33 y 34.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otra cuestión que ha causado revuelo en la práctica procesal penal es la relativa al valor de las pruebas aportadas por el Ministerio Público durante la etapa de investigación y las recabadas y ofrecidas una vez que ya ha sido consignada la causa ante el juez penal competente. Por la trascendencia jurídica que ésta situación implica, nuestro más alto tribunal ha dispuesto en jurisprudencia por contradicción de Tesis, lo siguiente:

MINISTERIO PÚBLICO. DEJA DE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD UNA VEZ DICTADO EL AUTO DE RADICACIÓN DE LA CAUSA, POR LO QUE LAS PRUEBAS QUE APORTE POSTERIORMENTE SON PROVENIENTES DE PARTE Y SI SON RECIBIDAS CON CONOCIMIENTO DEL INCUPLADO Y DE SU DEFENSOR, PROCEDE CONSIDERARLAS EN EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O EN EL DE SUJECCIÓN A PROCESO.

La etapa de preinstrucción que abarca desde la radicación por el Juez, hasta el auto que resuelva la situación jurídica del inculcado, constituye un periodo procedimental que debe reunir las formalidades esenciales requeridas por los artículos 14, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se encuentran las de hacer saber al inculcado, previamente a serle tomada su declaración preparatoria, los nombres de quienes presentaron la denuncia o querrela y de quienes fueron los testigos que declararían en su contra, así como cuáles fueron los hechos que se le atribuyen como delictuosos que hayan motivado la integración de la averiguación previa, y cuáles son los elementos de prueba que pudieran determinar su presunta responsabilidad, ello a efecto de que pueda proveer la defensa de sus intereses y aportar, en su caso, pruebas de inocencia. Es en razón de lo anterior, que a partir de que el órgano jurisdiccional radica la causa penal, las actuaciones posteriores que llegare a realizar el Ministerio Público en ejercicio de su pretendida atribución investigadora, relacionadas con los hechos respecto de los cuales efectuó la consignación ante el Juez penal, no podrá legalmente proponerlas como prueba de autoridad en la fase de preinstrucción, menos una vez que ha sido tomada ya la declaración preparatoria del inculcado, porque se tratará de actuaciones practicadas por quien ya no es autoridad, pues debe tomarse en cuenta que surgieron sin la intervención del órgano jurisdiccional y de las que, como parte en la relación procesal y que debieran constar en formal actuación judicial, no tuvo conocimiento e intervención el inculcado. Sin embargo, ello no impide que el Ministerio Público, como parte, pueda aportar pruebas, mas las que proponga en esa etapa de preinstrucción, deben aportarse y recibirse ante el Juez con conocimiento del inculcado. En tal virtud, el Juez al dictar el auto que resuelva la situación jurídica del inculcado, deberá cerciorarse del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento en la preinstrucción y, con base en ello, las pruebas de cargo que presente el Ministerio Público, puede considerarlas para los efectos del acreditamiento del tipo penal y de la presunta responsabilidad del inculcado, si previamente, como se estableció, fueron hechas del conocimiento de éste y de su defensor, pues de esta forma se respeta el equilibrio procesal de las partes.

1a. J. 40 2000

Contradicción de tesis 63 98. Entre las sustentadas, por una parte, por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Tercer Circuito, Primero del Décimo Cuarto Circuito y Primero en Materia Penal del Primer Circuito y, por otra, por el Segundo del Vigésimo Primer Circuito, 22 de noviembre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tesis de jurisprudencia 40/2000. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca.

Tomo XIII, Febrero de 2001. Tesis: 1a./J. 40/2000 Página: 9. Tesis de Jurisprudencia.

Con relación al punto que nos ocupa, *Hernández Pliego* señala que el Ministerio Público actúa solo como autoridad en la etapa de investigación, por lo que al momento de ejercitar la acción penal correspondiente, adquiere por tal virtud, la calidad de parte en el proceso penal, con las consecuencias jurídicas que esto implica.¹⁹⁹

En éste sentido ha sido entendido por nuestros tribunales al señalar:

MINISTERIO PUBLICO. DOBLE CARACTER DEL.

El Ministerio Público tiene dos funciones perfectamente delimitadas: primera cuando actúa en la investigación de los hechos delictuosos que le son denunciados y, entonces, tiene evidentemente el carácter de autoridad, ya que procede de acuerdo con las facultades que la ley le concede expresamente, y las determinaciones que dicta están investidas de potestad, de imperio, que es la característica de los actos de autoridad; y segunda, cuando practica la acción persecutoria, que le compete de una manera exclusiva y que se inicia a partir del momento en que la autoridad judicial se avoca el conocimiento de los hechos, por los cuales el Ministerio Público ha formulado acusación, y entonces tiene el carácter de parte, puesto que en esta etapa del proceso ya no ordena, sino que se limita a solicitar del juez, lo que cree pertinente, para los intereses que le están confiados.

TOMO XLIII. Pág. 503.- Amparo en Revisión 1712 33. Sec. tercera.- Jiménez Rocha José.- 30 de Enero de 1935.- Unanimidad de cuatro votos.-

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo XLIII.

Tesis: Página: 503. Tesis Aislada.

¹⁹⁹ Hay quienes opinan que el Ministerio Público no puede en ningún momento perder la calidad de autoridad, en virtud de que representa el interés de la sociedad, ya que de lo contrario abandonaría su misión para patrocinar intereses personales. Cfr.- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. Op. Cit. Pp. 149 a 153. 188

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entratándose de valoración de las pruebas dentro de un proceso penal seguido en contra de miembros de la delincuencia organizada, según la ley Federal de la materia se debe aplicar reglas específicas para su valoración, distintas a las que se debe sujetar el juez cuando se trata de otro tipo de delincuentes. En éste sentido se encuentran redactados los artículos 40 y 41 LFDO, en los que se ha establecido lo siguiente.

"Artículo 40.- Para los efectos de la comprobación de los elementos del tipo penal y al responsabilidad del inculpado, el juez valorará prudentemente la imputación que hagan los diversos participantes en el hecho y demás personas involucradas en la averiguación previa".

La complejidad de los casos en que se esté en presencia de miembros de la delincuencia organizada es la debida comprobación del vínculo de los procesados a una organización delictiva. Tanto el Ministerio Público como el juzgador deben contar con elementos probatorios suficientes para procesar a una persona por el delito de Delincuencia Organizada, con independencia de los demás delitos que se le imputen, ya sea robo de vehículos, secuestro, delitos contra la salud, etc.

Al menos la redacción del artículo citado no nos puede conducir a primera vista a un debate en torno a su contenido, lo que no acontece con la redacción del artículo 41 que a la letra dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Los jueces y los tribunales, apreciarán el valor de los indicios hasta Poder considerar su conjunto como prueba plena, según la naturaleza de los hechos. la prueba de ellos y el enlace que exista entre la verdad conocida y la que se busca.

Las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere ésta ley.

La sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena respecto de la existencia de una organización en cualquier otro procedimiento, por lo que únicamente sería necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para Poder ser sentenciado por el delito de delincuencia organizada".

Hay quienes piensan que la valoración de las pruebas en materia de delincuencia organizada constituyen un cheque en blanco para el juez toda vez que desde su punto de vista se aleja de las reglas establecidas en general dentro del proceso penal. *Raúl González-Salas Campos* pone a manera de ejemplo la redacción del artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Penales, dado que desde su punto de vista su redacción no contradice la libertad que sobre la valoración de las pruebas tiene el juez penal, e incluso, lo induce a proceder bajo las reglas de la lógica en su razonamiento y en su argumentación, resaltando la lógica a efecto de

que su decisión sea realmente justa.

Sin embargo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no establece las mismas reglas para la valoración de las pruebas que la ley penal general puesto que ésta última establece que para la validez de una declaración, el testigo debió conocer el hecho a través de sus sentidos (no de oídas como coloquialmente se le dice), esto es, por sí mismo y no por inducciones ni referencias de otro; que la imputación sea clara y precisa, sin que haya dudas sobre el hecho, así como de las circunstancias esenciales. Del mismo modo, cualquier imputación obligada o motivada por fuerza, error, miedo, engaño o soborno no se le puede dar valor alguno, agregando *Raúl González Salas-Campos* que no puede ser suplida por una valoración prudente.²⁰⁰

Y es obvio el miedo de la persona que comenta, pues en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de alguna forma se busca combatirla mediante el uso de testimonios de gente involucrada en tales organizaciones (delatores) quienes podrán negociar su condena a cambio de información valiosa para la captura del resto de los miembros de la banda.

Por tal motivo si un juez, entratándose de casos de delincuencia organizada valorara las pruebas conforme a lo establecido en el citado artículo 289 CFPP a fin de valorar la imputación de un testigo que ha recibido o pretende recibir

²⁰⁰ Cfr.- REVISTA BIEN COMÚN Y GOBIERNO.- Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández. A.C.- Año 6, No. 68. México: julio del 2000. Pp. 29 a 32.

beneficios, no podría dar valor alguno a su dicho, en virtud de haber un interés personal de por medio, y a menos que violara las reglas generales de la valoración.²⁰¹

Bajo tales circunstancias el juez no puede solamente decir que ha valorado las pruebas prudentemente para justificar su fallo, sino que tiene la obligación constitucional de motivar su razonamiento en las pruebas de los hechos delictivos, o sobre la participación del presunto responsable, a la calificación legal, así como a las circunstancias de tiempo, modo, lugar que se refiere la imputación, debiendo valorar las pruebas con razones lógicas de su convencimiento, pues solo de tal forma se puede afirmar categóricamente que para la emisión de la sentencia hubo un razonamiento lógico y un acto de conciencia basado en la argumentación racional.²⁰²

²⁰¹ Cfr.- Ibid. P. 33.

²⁰² Sobre teorías de la argumentación jurídica se recomienda la lectura de los siguientes libros: ATIENZA, Manuel. "Las razones del derecho: teorías de la argumentación jurídica". Centro de Estudios Constitucionales. España: 1997. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Lógica del raciocinio jurídico". Fondo de cultura económica. México: 1964. WESTON, Anthony. "Las calves de la argumentación". Editorial Ariel. 4ª reimpresión. Traducido por Jorge F. Malen Seña. España: 1998. La argumentación es una labor cotidiana de todos los juristas, o al menos de todos aquellos que nos encontramos inmersos en el campo del derecho. Los argumentos jurídicos no solo se utilizan para la creación de las normas jurídicas, sino que también es una labor importante de quien se dedica a la aplicación del derecho, en virtud de que el mandato constitucional de fundar y motivar provoca y obliga a la realización de una labor intelectual y de convencimiento con la finalidad de que las resoluciones dictadas por los tribunales sean legítimas, toda vez que no solo se trata de invocar el derecho sino de convencer a los participantes de un proceso, e incluso, a la opinión pública de que los hechos de que se trata el caso deben ser resueltos conforme al derecho invocado por el juzgador. Esto significa que se tiene que convencer con el uso de la razón basada en la fuerza de los argumentos. Es más dicen algunos autores que la teoría de la argumentación moderna se ocupa del estudio de los razonamientos de los jueces y abogados, bajo la convicción de que el derecho es una práctica social argumentativa. Cfr.- ARANGO, Rodolfo. "¿Hay respuestas correctas en el derecho?". Ediciones Uniandes. Colombia: 1999. P. 136. Y así podemos citar a autores como Toulmin, Robert Alexy, Lease Perelman, Ch. "La interpretación jurídica". Centros de estudios de filosofía del derecho. Traducción al francés por: Petzold - Pernia. Maracaibo: 1974. y Neil MacCormick,

3.8 Unidades de apoyo del ministerio público en el Distrito Federal

Dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se encuentran la Jefatura General de la Policía Judicial y la Coordinación General de Servicio Periciales, Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, Coordinación de Agentes del Ministerio Público y Auxiliares del Procurador, Visitaduría General, Dirección General del Instituto de Formación Profesional, Fiscalía Central de Investigaciones para Servidores Públicos, Dirección General de Política y Estadística Criminal, Dirección General de comunicación Social, Dirección General del Albergue Temporal. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal contiene cinco subprocuradurías, una Oficialía Mayor, Contraloría, con sus Direcciones (Generales y Fiscales que por el perfil metodológico ameritan de otra investigación para el detalle de cada una de ellas, aunque se harán referencias *Lato sensu* para la contrastación de la hipótesis).

Para los efectos de la presente investigación no entraremos a conocer el funcionamiento y la importancia de cada una de éstas oficinas, tan solo nos avocaremos al estudio crítico de las que consideramos tienen mayor relación con el tema que nos ocupa, siendo la Jefatura de la Policía Judicial, la Coordinación General de Servicios Periciales y la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, tal y como los valora *Cesar Augusto Osorio y Nieto*, al señalar que el Ministerio Público en su función investigadora requiere ser auxiliado por funcionarios a quienes se les encomiendan actividades especiales, tal es el caso de la función policial y pericial, quienes tienen la obligación de proporcionarle los

elementos suficientes para que sobre una sólida base, pueda decidir entre el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal. Cabe decir que dichas funciones son encomendadas a la Jefatura General de la Policía Judicial y a la Coordinación General de Servicios Periciales.

Por su parte, existen oficinas que si bien no auxilian al Ministerio Público para decidir sobre el ejercicio de la acción penal en los asuntos que se le encomiendan, sin constituyen un gran apoyo, de tipo social, que se presentan colidianamente con relación a los asuntos encomendados al Ministerio Público, a causa de los efectos colaterales, directos e inmediatos de la delincuencia.²⁰³

3.8.1 Jefatura General de la Policía Judicial

La Policía Judicial (Ministerial)²⁰⁴ es la policía que brinda apoyo al Ministerio Público, por encargo constitucional contemplado en el artículo 21; así como en el artículo 3º fracción I²⁰⁵ y 273 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; artículo 23 fracción I y 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y 1º, 2º, 14 fracciones II y IX, 45, 48 fracciones I y VI, 75 y 76 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

²⁰³ OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op. Cit. P. 59

²⁰⁴ Afirma Juventino V. Castro que dicha confusión de terminos se debe precisamente a que en un principio se tomó la institución del Ministerio Público del sistema francés, en el cual la policía esta a disposición del juez a quien se le encomendaba la función de investigar los hechos delictivos, motivo por el cual se adoptó el nombre que hasta la fecha le caracteriza a la policía especial auxiliar del Ministerio Público, que en término propio debiera llamarse "policia ministerial", como ya ha sido asentado. CASTRO, Juventino V. "El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones". Op. Cit. P. 74.

²⁰⁵ El referido numeral establece que la Policía Judicial debe ser dirigida por el Ministerio Público durante la investigación a fin de comprobar el cuerpo del delito, y practicar las diligencias que le ordene.

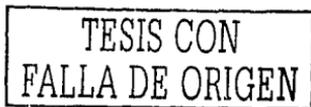
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El apoyo de la Policía Judicial al Ministerio Público es fundamental, puesto que en virtud de las limitaciones de éste último le impide atender personalmente la investigación policiaca de todos los asuntos de que tiene conocimiento, siendo éstos quienes presten auxilio para el conocimiento cierto de los hechos.

Con la finalidad de que la policía tenga conocimiento pleno de los hechos a investigar, el Ministerio Público les ha de proporcionar el número de averiguación previa, la agencia o mesa investigadora que hace el llamado; el probable delito, lugar de los hechos, víctimas y ofendidos, indiciados, síntesis de los hechos, nombre del agentes del Ministerio Público que solicita; y si se solicita la presentación o únicamente la investigación²⁰⁶, es decir, que se les den las ordenes precisas de los actos que el Ministerio Público desea que se desarrollen; aunque siempre habrán de contar con amplio margen de discrecionalidad para tomar decisiones rápidas, cuando no sea posible consulta al Ministerio Público por la velocidad de las acciones; precisamente es que se propone una profesionalización universitaria de los agentes de la Policía Judicial. E inclusive establece un plan de estudios para una nueva licenciatura, relacionada con ésta sustancial función, académica, teórica, pero también pragmática. Obviamente con la vital intervención de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Y para controlar los actos de los Agentes de la Policía en la agencia del Ministerio Público se debe recabar el número del llamado que corresponda; el nombre y número del agente que recibió el llamado; la comandancia que se hará cargo de

²⁰⁶ Cfr.- OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op. Cit. P. 61.



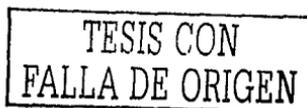
dicha solicitud y el nombre y número de los agentes que se hagan cargo del llamado.²⁰⁷

El objetivo principal que persigue el Ministerio Público es organizar y dirigir a la Policía Judicial en términos del cúmulo de disposiciones aplicables, vigilando que como auxiliar que es del Ministerio Público sus actos se apeguen a un marco de legalidad, profesionalismo y honradez, de conformidad al artículo 21 de la Constitución General de la República.

Las funciones que tiene la Jefatura Policía Judicial son las siguientes:

- Establecer políticas a fin de regular las actividades que desarrollan los agentes de la Policía Judicial en las áreas y unidades administrativas a las que estén adscritos;
- Dictar las medidas conducentes para que la Policía Judicial en sus investigaciones utilice métodos científicos tendientes al esclarecimiento de los hechos delictivos y el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que se tengan asignados; (Profesionalización)
- Implementar programas de trabajo destinados al cumplimiento inmediato de las ordenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión, cateo y arraigo, que emitan los órganos jurisdiccionales así como del rezago que exista en los cuatro primeros de los nombrados, poniendo sin demora a disposición de la autoridad competente a los inculpados requeridos mediante mandamientos restrictivos de la libertad.; (ética y corrupción)

²⁰⁷ Cfr.- Idem.



- Vigilar que la Policía Judicial en la ejecución de las ordenes que dicte el Ministerio Público para la práctica de alguna diligencia dentro de la averiguación previa, así como en las detenciones en casos urgentes, se respeten los derechos humanos de los indiciados, para lo cual deberá difundir la normatividad técnico penal que deben emplear; (ética y profesionalismo)
- Designar y remover con base en sus antecedentes, expediente, hoja de servicios, índices de productividad, experiencia y disposición, a los titulares de la Policía Judicial de la dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales, de la Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Desconcentradas, a los Coordinadores de la Policía Judicial que dependan de éstos, así como al Director General del estado Mayor de la Policía Judicial y al Director Ejecutivo de Administración de la propia corporación; (Base de datos)
- Contribuir en la consolidación del Sistema Nacional de Información Criminal conforme a lo dispuesto en la ley general que establece las bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del intercambio de información con diversas instituciones, sobre hechos delictivos cometidos en el distrito Federal. (modernización tecnológica)
- Proponer a la Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos, la incorporación de tecnologías y sistemas modernos de comunicación e informática, que contribuyan al mejoramiento de las técnicas de investigación de los delitos, práctica de diligencias, así como en las funciones y actividades que desarrollan los agentes de la policía judicial. (modernización tecnológica)

- Supervisar las investigaciones en los casos especiales o relevantes, en los términos que establezca el Procurador, así como efectuar los operativos de respuesta inmediata que permitan atender con prontitud los llamados de la ciudadanía; (eficacia)
- Establecer mecanismo de enlace con las autoridades de la Policía Judicial Federal y con la Policía Judicial de las entidades federativas, sobre la base de los acuerdos y convenios de colaboración suscritos por el Procurador, para el combate frontal a la delincuencia y la impunidad en el Distrito Federal; (dentro del marco de la legalidad)
- Evaluar la actuación de los agentes de la Policía Judicial durante las investigaciones que sean ordenadas por el Ministerio Público, mismas que deberán apearse a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, previstos por el artículo 21 constitucional, así como establecer medidas correctivas cuando se detecten deficiencias. (Controles, profesionalismo, imparcialidad y legalidad)
- Establecer las normas y lineamientos para la operación de una base de datos que contenga información integral sobre investigaciones realizadas, registro de los bienes asegurados, pruebas e indicios recopilados y custodia de objetos entre otras, que coadyuve al adecuado control de las investigaciones ordenadas por el Ministerio Público de las unidades de investigación; (informática).
- Proponer al Instituto de Formación Profesional programas de capacitación, formación y de profesionalización para los agentes de la Policía Judicial, así

como colaborar en su instrumentación e implantación, para lograr que las intervenciones de la misma en la investigación y persecución de los delitos se lleven a cabo con eficiencia y profesionalismo;

- Vigilar que la Unidad de Inspección Interna integre debidamente los expedientes de los que deba conocer el Consejo de Honor y Justicia, cuando los elementos de la Policía Judicial incurran en cualquier causa de destitución, o cometan faltas graves a los principios de actuación, así como a las normas de ética y de disciplina, (Función administrativa y cuasijurisdiccional)
- Apoyar al Consejo de Honor y Justicia en los asuntos que deba conocer y resolver sobre causas de destitución, faltas graves a los principios de actuación, a las normas de ética y disciplina en que incurran los elementos de la Policía Judicial; (función cuasijurisdiccional)
- Proponer a los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal que se hayan hecho merecedores a condecoraciones, estímulos y recompensas, conforme a los lineamientos que señala la normatividad correspondiente; (controles, eficiencia y estímulos)
- Planear, Coordinar y dirigir la intervención de los grupos especiales de la Policía Judicial de reacción inmediata, en situaciones de emergencia o peligro, de conformidad con las instrucciones que emita el Procurador;
- Las demás que de manera directa asigne el Procurador, conforme a las actividades inherentes a su cargo.²⁰⁸ Debe aclararse que además del Procurador como representante de la institución, los agentes del Ministerio

²⁰⁸ Cfr.- Manual de Organización y Procedimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 24 de diciembre del 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Publico tendrán bajo sus indicaciones a los policías judiciales de las demarcaciones respectivas para el cabal desarrollo de la investigación conducente.

La policía judicial o Ministerial debe luchar en contra de la delincuencia, sin que por ello les esté permitido pasar por encima de la ley y del marco constitucional a ellos impuesto.

Como afirma *Juventino V. Castro*, la Policía Judicial en la práctica intervenía, y en ocasiones sigue interviniendo en las investigaciones y persecuciones criminales mediante la práctica de la tortura²⁰⁹; por ello las confesiones o declaraciones rendidas ante ellos, no se les da pleno valor probatorio, tal y como ha sido señalado por jurisprudencia firme.

CONFESION DEL INculpADO ANTE LA POLICIA JUDICIAL RATIFICADA ANTE EL MINISTERIO PUBLICO Y NEGADA ANTE EL ORGANO JURISDICCIONAL DEL FUERO COMUN. SIN APOYO EN NINGUN OTRO ELEMENTO DE CONVICCION. VALOR PROBATORIO DE LA.

La confesión de un inculpaado vertida ante la policía judicial y ratificada ante el Ministerio Público, pero no ante el órgano jurisdiccional del fuero común, si no tiene apoyo en ningún otro elemento de convicción, queda reducida a simple indicio, en razón, de que por sí sola carece de las suficientes bases de sustentación para darle pleno valor probatorio, al resultar inconsistente por sospecharse que fue efectivamente obtenida mediante violencia, si así lo afirma el inculpaado, que si bien resulta eficaz para la emisión del auto de formal prisión, es insuficiente para fijar en definitiva la responsabilidad penal.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO

478

²⁰⁹ Obviamente nos estamos refiriendo a la práctica, que lamentablemente no es lo que se ha plasmado en la legislación, pues bien se sabe que el legislador ha hecho esfuerzos para evitar dicha práctica, siendo uno de éstos la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura del 12 de diciembre de 1991. En la actualidad el Procurador General de Justicia del Distrito Federal afirma contundentemente que ésta práctica está erradicada de la Procuraduría que éste encabeza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Octava Epoca:

Amparo directo 250/92. Tito Betanzos Celaya y otros. 11 de junio de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 342/92. Aurora Ortiz Ortiz. 10 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 364/92. José Luis Trejo Jiménez. 10 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 100/93. Ramiro Cruz Dorantes y otros. 18 de marzo de 1993. Unanimidad de votos.

Amparo directo 738/93. Tomás Cruz López. 6 de enero de 1994. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis XX.J/52. Gaceta número 74, pág. 79: véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII-Febrero, pág. 184.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo II.

Parte TCC. Tesis: 478 Página: 284. Tesis de Jurisprudencia. En el mismo sentido véase la tesis 470.

3.8.1.1 La policía judicial frente al fenómeno de la delincuencia²¹⁰

Personalmente soy de la opinión de que la delincuencia organizada no puede combatirse al margen de la ley, con prácticas ilegales e incluso anticonstitucionales (no obstante lo anterior considero necesario legislar sobre la autorización de Agentes Encubiertos), dicho de una forma un tanto ilustrativa al decir *"En este caso el fuego no puede combatirse con fuego"*, sino que se debe profesionalizar efectivamente a todos los elementos de la Policía judicial, con la finalidad de atacar a la delincuencia profesional mediante técnicas y métodos científicos, bajo un marco de respeto de los derechos humanos y de las garantías de los presuntos delincuentes, no solo porque ellos son al igual que nosotros seres humanos, sino porque las violaciones a la ley, a la Constitución y a los derechos humanos por parte de la Policía Judicial demerita la investigación

²¹⁰ Se puede ver un apunte histórico de la Policía Judicial en la época prehispánica, en la época colonial, y época independiente en un libro cuya autoría es de QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso. Op. Cit.

realizada por el Ministerio Público, obteniendo elementos probatorios viciados de origen, y cuyas fallas permiten la impunidad del delincuente²¹. Lo anterior puede ser claramente ejemplificado con jurisprudencia que debe ser observada por la autoridad jurisdiccional penal.

CONFESION. CARECE DE VALOR PROBATORIO POR SI SOLA CUANDO EL ACUSADO ESTUVO DETENIDO DURANTE CINCO DIAS, O MAS, SIN SER PUESTO A DISPOSICION DEL JUEZ RESPECTIVO, PUES ELLO HACE PRESUMIR COACCION MORAL EN EL RENDIMIENTO DE SU DECLARACION.

Si el acusado estuvo detenido durante cinco días o más, y en contacto con la policía sin que se pusiera a disposición del juez instructor, independientemente de la violación constitucional que ello implica y la cual no corresponde estudiar en el amparo desde esa perspectiva; sin embargo, tal circunstancia indudablemente produce sobre el acusado una coacción moral que afecta su mente para declarar con plena libertad y necesariamente le resta validez a la confesión que rindió ante el ministerio público el cual está al mando de la policía judicial. Si no hay ninguna otra prueba que robustezca dicha confesión, debe decirse que ésta, dadas las condiciones dentro de las cuales se rindió, no tiene el valor de convicción suficiente para comprobar, por sí sola, la responsabilidad del acusado en el delito materia de la condena.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.3o. J-67

Amparo directo 213-90. Rodolfo Martínez García. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretario: Tito Contreras Pastrana.

Amparo directo 296-92. Marciano Guillermo Maya Domínguez. 11 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Francisco Javier Rebolledo Peña.

Amparo directo 504-92. José Rafael Avila Nieves. 18 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Amparo directo 761-93. Rafael Valenzuela Balleza. 23 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretaria: Gabriela Bravo Hernández.

Amparo directo 762-93. José Antonio Novoa González. 23 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barke. Secretaria: Gabriela Bravo Hernández.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época:

Octava Época. Número 74. Febrero de 1994. Tesis: II.3o. J-67 Página: 53. Tesis de Jurisprudencia.

²¹ En este sentido se ha manifestado AGUILAR Y MAYA, "El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen". México: 1958. P. 52. José, quien escribe: "*Sin una eficiente Policía Judicial, la Justicia aparece privada no solo del órgano de la visión, sino del lazarillo que la guía por los dédalos de la criminalidad. Porque -dígase lo que se quiera en contrario- la función persecutoria del Ministerio Público y la represiva de las autoridades judiciales, se ven entorpecidas comúnmente por la deficiencia de los sistemas policiales, a la que es atribuible, casi en forma exclusiva, la impunidad de los delincuentes*".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La información que deba recabar el Ministerio Público y la Policía Judicial por instrucción de éste ha de ser obtenida evitando enfrentamiento con las organizaciones criminales, mediante métodos preferentemente no violentos, audaces, a fin de conocer la forma en que operan hacia el interior y hacia el exterior, así como el engranaje humano desde los miembros de menor jerarquía hasta la cabeza de cada organización delictiva.

En fin, la forma de operar por parte de los agentes de la Policía Judicial debe verse desde una óptica distinta, no combatiendo la fuerza con la fuerza, sino mediante la inteligencia. Pero para ello, se requiere la profesionalización de éstos servidores públicos, su moralización y el marco jurídico adecuado que les permita actuar dentro de la ley, evitando ser confundidos como delincuentes cuando en realidad se trata de agentes policiales que han brindado su apoyo a la institución de la procuración de justicia luchando frontal e inteligentemente en contra de la delincuencia empresarial u organizada.

Sin entrar en mayores detalles por no corresponder al presente punto, tan solo hay que manifestar que la profesionalización de los agentes de la Policía Judicial no es una preocupación innovadora, y mucho menos reciente de quienes gobiernan el Distrito Federal. Y aunque se han desplegado esfuerzos en ese sentido, no han sido suficientes para lograr la moralización y profesionalización de éstos servidores públicos, creo que debido a que no ha sido establecido en la legislación (Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal) el

requisito mínimo de educación universitaria de los agentes de la Policía Judicial, además de contar con la capacitación obligatoria²¹² que brinda el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría capitalina. El perfil del Policía Judicial debe cambiar, ya que no se trata de espacios laborales para gente desempleada como actualmente se ve el reclutamiento de gente que presta sus servicios en empresas de seguridad privada; sino que deben ser personas exitosas, tanto en lo familiar como en lo profesional, por lo que el sueldo de éstos nuevos agentes deberá ser mayor del que ahora perciben a fin de evitar la corrupción y evitar sean comprados por los recursos de la delincuencia organizada. Sin descartarse el proyecto académico de la licenciatura a la que ya se hizo referencia en la primera parte de éste punto.

3.8.2 Coordinación General de Servicios Periciales

"Los servicios periciales son el conjunto de actividades desarrolladas por especialistas en determinadas artes, ciencias o técnicas"²¹³. los cuales previo el examen de una persona, un hecho, un mecanismo una o cosa o un cadáver,

²¹² Agentes en servicio manifiestan que en primer lugar se requiere vocación de servicio. asimismo están concientes de que la preparación policial es indispensable para desempeñar con éxito su cometido constitucional, por lo que se les ha adiestrado respecto a defensa policial, tiro, armamento y otras disciplinas. Afortunadamente también reconocen que la lucha contra la delincuencia no debe ser en el campo de la violencia y la fuerza, sino que mas vale la inteligencia. Entrevista de Gutiérrez Vivó, José (conductor del programa Monitor de inforedi), quien entrevistó a tres agentes de la Policía Judicial de la primera promoción del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría capitalina: Berta Antonio Muñiz Ortiz, Carlos Gilberto Hernández Jimenez y Ramon Hurtado Ramirez el 14 de mayo de 1996, publicada en Revista Mexicana de Procuración de Justicia, Vol. 1, No. 1, Junio de 1996, Pp. 7 a 13.

²¹³ Las especialidades con las que cuenta la Coordinación de referencia son: medicina forense, odontología forense, patología forense, criminalística, química forense, balística forense, dactiloscopia, grafoscopia, documentoscopia, fotografía, incendios y explosiones, tránsito terrestre, mecánica, valuación, ingeniería, topografía, arquitectura, contabilidad, antropología forense, psicología forense, psiquiatría forense, poligrafía, fonología y foniatria, computación e informática forense, sistemas automatizados de identificación de huellas dactilares, medicina veterinaria forense, traductores e interpretes de idiomas, dialectos y mimicas o expresión corporal, plomería, cerrajería, microbiología, arqueología, seguridad y mecánica industrial, metalurgia entre otros. Al respecto léase VARIOS AUTORES, "La investigación criminal", 2ª edición, Porrúa, México; 2000, Pp. 38 a 44.



*emiten un dictamen (peritación) traducido en puntos concretos y fundado en razonamientos técnicos”.*²¹⁴

Su fundamento lo encontramos en los numerales 96, 121 y 162 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 23 fracción II y 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 1, 2, 45, 48 fracciones I y VI y 77 del Reglamento de la misma ley. Su objetivo y funciones se determinan en el Manual General de Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de diciembre de 2002.

Toda vez que la delincuencia organizada se vale de la ciencia y la tecnología así como peritos en distintas áreas del conocimiento humanos para perfeccionar sus técnicas delictivas, es necesaria la mejor profesionalización, capacitación, modernización y moralización de los servidores públicos que en su calidad de peritos prestan a la institución sus conocimientos técnicos a fin de corroborar la veracidad de los hechos presuntamente delictivos, echando mano de la tecnología y de su adecuado manejo.

Las funciones que a ésta coordinación han sido encomendadas son las que a continuación se señalan:

- Planear, definir y establecer los criterios, políticas y lineamientos a que deben apegarse cada una de las especialidades periciales para la elaboración y

²¹⁴ OSORIO Y NIETO, César Augusto. OP. Cit. P. 62.

presentación de los dictámenes, informes y opiniones técnicas que le sean requeridos por el Ministerio Público, autoridades competentes y de aquellas que previo acuerdo del Procurador hayan sido autorizadas;

- Establecer, coordinar, dirigir los mecanismos, procedimientos y programas de supervisión y vigilancia de las actuaciones de las diversas especialidades periciales a efecto de que se observen las normas y lineamientos a que deben apegarse los peritos en el desarrollo de los estudios e investigaciones;
- Conducir y coordinar el diseño y la operación de sistemas y procedimientos de control y evaluación de la intervención de los peritos volantes en las distintas especialidades de tal suerte que se garantice la correcta atención a las solicitudes de intervención y presentación de dictámenes e informes;
- Planear, organizar y dirigir la atención a las solicitudes de intervención de los servicios periciales formulados por el Ministerio Público y autoridades judiciales del fuero común, vigilando la canalización a las diferentes especialidades periciales adscritas a las Fiscalías y agencias del Ministerio Público se efectúe oportunamente;
- Desarrollar y coordinar la operación de los recursos técnicos y sistemas para efectuar de forma eficiente y eficaz el registro, control y seguimiento de las peticiones de servicios periciales formuladas por los agentes del Ministerio Público y otras autoridades competentes, así como para generar la información y la presentación de los informes y estadísticas que sean requeridos;
- Informar a las instancias superiores, la aplicación de nuevas técnicas que garanticen la actualización de sistemas y métodos de trabajo en materia de



- servicios periciales, garantizando una investigación científica especializada;
- Supervisar que la atención de solicitudes de servicios periciales para la integración de la averiguación previa, se realice con apego a los derechos humanos;
 - Coordinar y controlar los sistemas de evaluación del desempeño para el personal técnico científico de las diversas disciplinas periciales para que su actuación se efectúe conforme a las normas legales vigentes;
 - Instruir que se realice en forma eficiente el registro y control de atención a las solicitudes de servicios periciales formuladas por los agentes del Ministerio Público y presentar los informes y estadísticas que se requieran;
 - Participar en los procesos de evaluación del personal técnico científico de las diversas especialidades periciales para que desempeñen con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado;
 - Determinar y proponer a los superiores jerárquicos y a la unidad administrativa competente la contratación de los servicios de peritos externos cuando la PGJDF, no cuente con los servicios periciales requeridos en una disciplina, ciencia o arte, o por necesidades urgentes;
 - Evaluar permanentemente la frecuencia de diferentes intervenciones en las distintas especialidades periciales, para determinar la adscripción de peritos en las fiscalías desconcentradas de la PGJDF, y gestionar la posibilidad de desconcentrar funciones de acuerdo a las necesidades del servicio y zona de alta criminalidad;

- Supervisar que en las convocatorias que emita la dependencia para el reclutamiento de personal pericial, se requiera la presentación del título oficial de la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deben dictaminar, cuando la profesión o arte estén legalmente reglamentadas;
- Dirigir y coordinar el desarrollo y la operación del sistema Automatizado de identificación de huellas dactilares, del Sistema de Retrato Hablado y el Archivo de Identificación –criminal que permita proporcionar el apoyo eficaz y oportuno en el esclarecimiento de los hechos delictivos al Ministerio Público y otras autoridades competentes;
- Instruir que se cumpla el Programa de Supervisión y Control Técnico Jurídico de los Peritos, a través de visitas periódicas de evaluación de las fiscalías de la procuraduría, a las agencias investigadoras y a todo sitio en que se demande la participación del personal pericial;
- Participar en el establecimiento y aplicación d normas que optimicen y fortalezcan los mecanismo de detección de actos de corrupción por parte de peritos y hacerlo del conocimiento de las autoridades administrativas y autoridades que correspondan;
- Participación en la integración de los programas que permitan el intercambio de experiencias, conocimientos y avances tecnológicos con las Unidades de Servicios Periciales de la Federación, así como instituciones nacionales o extranjeras, para capacitar y adiestrar a los peritos de la procuraduría en técnicas de peritajes que coadyuven a una mayor especialización de estos servidores públicos;

- Desarrollar y proponer planes y programas de capacitación, profesionalización, actualización y adiestramiento de los peritos en técnicas de investigación y peritajes que coadyuven a una mejor especialización y actualización, tanto en instituciones del extranjero como en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría, en el marco del servicio público de Carrera Institucional;
- Participar con el acuerdo de la superioridad, en la consolidación del Sistema de Identificación criminal, en el marco de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Proponer convenios y acciones de colaboración, coordinación e intercambio de experiencias, conocimientos y avances tecnológicos con las unidades de servicios periciales de la Procuraduría General de la República, procuradurías generales de justicia de las entidades federativas y con instituciones similares del extranjero, para el enriquecimiento de los servicios periciales, mejorando sus funciones y la modernización de las mismas;
- Proponer a las instancias superiores la permanente modernización y actualización de los equipos, sistemas y métodos de trabajo, que permitan a las diversas especialidades periciales lograr una investigación científica y especializada en las áreas de su competencia;
- Participar y tener presencia con la calidad que le otorguen los diversos comités en los que forme parte, con motivo de su encargo;
- Los demás que de manera directa le asigne el Procurador, conforme a las actividades inherentes al cargo.

A diferencia de la dirección que tiene el Ministerio Público formalmente hablando sobre la función policial, la actividad pericial es responsabilidad exclusiva de los peritos, quienes tienen la obligación de proporcionar al éste los informes y el dictamen²¹⁵ que requiera sobre cuestiones técnicas que desconoce. La autonomía técnica e independencia de criterios de los peritos, encuentra su fundamento en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dicho precepto encuentra su legitimación en el hecho de que para salvaguardar la imparcialidad del Ministerio Público éste no puede modificar su sentido, ni intervenir en la función pericial, dado que lo único que debe saber es la veracidad y mecánica de los hechos.

3.8.3 Dirección General de Atención a Víctimas del Delito

Los servicios sociales es aquella serie de actividades de la Procuraduría capitalina tendientes a resolver problemas de tipo social, familiar y relacionados con los menores.

Tales funciones son desplegadas por el Ministerio Público en su calidad de representante social, y en virtud de consecuencias colaterales que se dan con motivo del conocimiento que éste tenga sobre la comisión de ilícitos y que afectan a ciertos sectores de la sociedad especialmente vulnerables.

²¹⁵ Es importante distinguir entre los términos informe y dictamen. El primero de ellos es la mera manifestación de los peritos rendida al Ministerio Público sobre su imposibilidad para rendir el dictamen que se les ha pedido. El dictamen es la opinión que emiten los peritos con relación al problema que se les ha planteado, misma que se apoya en razonamientos de índole técnico o científico, que se concretan sobre determinados puntos, a los que se llama conclusiones. El dictamen es sinónimo de peritaje y que se debe emitir hasta que el perito cuenta con elementos suficientes para ello.

El fundamento jurídico de los llamados servicios sociales es el artículo 2 fracción III y VIII, 7 fracción IV, 8, 11 fracciones II, III y IV, 12 fracciones II, III y IV y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como el 2, 64 y 66 del Reglamento del mismo ordenamiento. Sus objetivos y funciones, también se contienen en el Manual de Organización General de la Procuraduría General de Justicia multicitado.

El objetivo general de ésta dirección que depende de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, es proporcionar el apoyo necesario y suficiente en materia legal, médica, psicológica y social mediante el Sistema de auxilio a las víctimas y ofendidos por la comisión de hechos delictivos relacionados con las personas extraviadas y ausentes, violencia intrafamiliar, delitos sexuales y violentos, así como la atención a las adicciones y riesgos victimales, con el propósito de coadyuvar en la reparación del daño moral y material de las personas que sean víctima de algún delito.

- Proponer normas y políticas específicas en materia de asistencia a las víctimas del delito, así como a sus familiares, tendientes a garantizarles una atención integral, tanto en forma directa como a través de su canalización a las diversas instituciones externas que brindan auxilio médico y social;
- Dictar las normas necesarias a la Dirección del Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes para que se efectúen y apliquen las restricciones adecuadas y oportunas en la búsqueda y localización de personas extraviadas

o ausentes, a través de las investigaciones respectivas, así como fortalecer la colaboración con las procuradurías generales estatales para realizar esta actividad;

- Diseñar y realizar campañas de información y difusión, para el apoyo y tratamiento de personas con problemas de adicciones, alcoholismo y riesgos victimales a través de la Dirección del Centro de Atención a riesgos en Adicciones;
- Establecer mecanismo e impulsar acciones de concertación con instituciones de los sectores público, social y privado, para otorgar cuidado integral a las víctimas u ofendidos por los delitos en los diferentes tipos de victimización;
- Disponer los mecanismo y acciones que hagan efectiva la participación de las unidades administrativas que integran el Sistema de Auxilio a Víctimas para que planifiquen, programen, coordinen, verifiquen y evalúen las acciones de asistencia que efectúen en relación a personas extraviadas o ausentes, de violencia intrafamiliar, así como a generadores de ésta y grupos vulnerables o en riesgo, a víctimas de delitos sexuales y de delito violento, mismos que se sujetarán a los acuerdos que expida el Procurador;
- Establecer los lineamientos generales a los que deberán sujetarse las áreas que están adscritas en el ámbito de su competencia, para operar los diversos modelos de tratamiento y abordaje a víctimas del delito;
- Fijar mecanismo que garanticen la pronta y expedita coordinación con las áreas competentes de la Institución, para que se restituya provisionalmente a las víctimas u ofendidos, el goce de sus derechos vulnerados por la comisión

de los delitos, siempre que no se afecten derechos de terceros;

- Implantar los procedimientos que permitan promover eficaz y oportunamente las diligencias necesarias ante los órganos jurisdiccionales para el debido ejercicio de sus atribuciones y para efecto de la obtención de la reparación del daño material y moral;
- Disponer sistemas de capacitación y actualización para los agentes de la Policía Judicial que le estén adscritos respecto a las diversas modalidades y formas de investigación, para la práctica de investigaciones científicas en la persecución de los delitos de su competencia;
- Proponer normas y procedimientos que permitan fomentar la colaboración con las unidades administrativas de la Procuraduría, referente a emitir dictámenes psicosociales o impresiones diagnósticas que le sean solicitados para mejorar la integración de las averiguaciones previas;
- Llevar a cabo en el ámbito de su competencia, la aplicación de los instrumentos internacionales en los que México sea parte en materia de atención a víctimas del delito; así como desarrollar y ejercer las bases, convenios y acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras;
- Presentar y ejecutar las normas y procedimientos que hagan efectiva la participación de la víctima u ofendido, como coadyuvante del Ministerio Público, así como de la representación legal del coadyuvante en las distintas etapas del proceso penal;

- Perfeccionar y fortalecer las funciones del Ministerio Público como representante de la víctima u ofendido, por los delitos en las diversas etapas del procedimientos penal mediante las unidades respectivas;
- Coordinar y supervisar la instrumentación de controles que permitan manejar con sigilo la información generada por las víctimas de delitos sexuales, de violencia intrafamiliar, de sus generadores y de los casos que requieran tratamiento;
- Garantizar que los servicios del Sistema de Auxilio a Víctimas del Delito que se presenten en las Coordinaciones Territoriales, se apeguen a la normatividad establecida y se observen invariablemente los principios de lealtad, honradez y legalidad rectores del servicio público;
- Verificar la adecuada sistematización y acopio de la información que debe difundirse, a través de la dirección del Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo, tanto en los servidores públicos de la institución, como a otras instancias que así lo requieran;
- Autorizar las resoluciones que recaigan sobre el ejercicio de la acción penal en las indagatorias que se inician con motivo del extravío y/o ausencia de personas;
- Las demás que de manera directa le asigne el Subprocurador de Atención a Víctimas del Delito y Servicio a la Comunidad, conforme a las actividades inherentes a su cargo.

De las anteriores se desprende que en la actualidad no hay una política adecuada para atender a las víctimas o posibles víctimas de la delincuencia organizada²¹⁶, a lo que se suma el hecho que desde que el Estado tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal y prohíbe adecuadamente a la víctima castigar por los daños que se le han causado, el papel de la misma ha ido desapareciendo progresivamente. Además, quienes pertenecen a grupos marginados son objeto de constantes injusticias, pues todos sabemos que cualquier asunto que está en manos de nuestras autoridades administrativas o judiciales deben ser impulsadas por los interesados²¹⁷, y debido a los costos de tales gestiones se ven imposibilitados a ejercer su derecho constitucional.

Normalmente se le ha visto a ésta Dirección como una oficina gubernamental que otorga apoyo jurídico y psicológico a las víctimas del delito, sin enfocar sus acciones a las víctimas de ciertos delitos cometidos por la delincuencia organizada.

Las víctimas de la delincuencia organizada, no es solo la sociedad en general, la seguridad de la nación, de las entidades federativas o del Distrito Federal, o en su

²¹⁶ Pese a la creación de un proyecto de Ley del Centro de Atención a Víctimas del Delito del Distrito Federal y a las reformas constitucionales al artículo 20 constitucional la evolución legislativa en la materia que nos ocupa no ha ido más allá que brindar el apoyo médico, psicológico, psiquiátrico, de albergue e incluso legal, pero que no se equiparan al daño causado o que puede seguir causando la delincuencia organizada sobre sus víctimas a quienes a pesar de haber dañado les amenaza de crearles un daño mayor en caso de denunciarlos ante la Agencia del Ministerio Público. Léase la GACETA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, No. 12, año IV, Diciembre de 1997.

²¹⁷ Cfr.- REVISTA BIEN COMÚN Y GOBIERNO.- Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año 6, Num. 72, Noviembre de 2000, Pp. 67 a 70. En el citado artículo escrito por Katia Pérez Mendoza también se hace una crítica a la reforma constitucional en virtud de la cual se crearon dos aparados al artículo 20 de la Constitución General de la República a fin de igualar los derechos de la víctima a los del procesado en un juicio penal, esfuerzo legislativo que resulta inoperante sin la correcta interpretación y aplicación por parte del Ministerio Público y los jueces.

caso la paz social, somos también seres humanos que por diversas circunstancias podemos ser víctimas directas de los actos delictivos de éstas organizaciones, por lo que la atención de las víctimas de la delincuencia organizada²¹⁸ deben tener una política especializada.

Hay quienes hacen énfasis en el perfeccionamiento de la función del Ministerio Público tendiente a la reparación del daño causado a la víctima por la delincuencia, garantizándose la misma mediante el embargo precautorio; e incluso, ante la ineficacia de la representación social para patrocinar los asuntos referentes a dicha reparación, el Estado se constituya como obligado solidario del funcionario inepto, reparando el daño causado a la víctima.²¹⁹ Esta última propuesta, un tanto drástica y casi imposible de implementar en el derecho mexicano se encuentra basada en razonamientos lógicos tomados de la práctica así como de la legislación vigente. Para ilustrarlo de mejor forma, tan solo hay que mencionar el caso de un secuestro, a través del cual, los delincuentes tratan de obtener una suma de dinero a cambio de entregar con vida al familiar o amigo que han victimado. Cuando, por fortuna, los delincuentes son aprehendidos y se les llegan a recoger el dinero, valores y bienes obtenidos malamente por medio de su actividad delictiva, no todas las víctimas de tales sujetos llegan a recuperar la porción del patrimonio del cual se han desprendido por virtud de la implacable

²¹⁸ Así como se ha transformado el fenómeno delictivo, no solo en la Cd. De México, sino en el país y en el mundo en general, en donde ya no solo se ve que el delincuente enfrente a su víctima, sino que la evolución criminal se puede dar la agresión de un grupo indeterminado de gente en contra de grupos también indeterminados, situación que caracteriza a la delincuencia de nuestros tiempos. Éstos son los rasgos que actualmente poseen los delitos contra la salud, en contra de la economía (lavado e dinero, etc), contra la ecología, añadiendo personalmente el secuestro y el robo de vehículos. Cfr.- REVISTA MEXICANA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.- Vol. I. Num. I. México, febrero de 1996. P. 14

²¹⁹ Cfr.- Artículo de COLÓN MORAN, José.- Iuris Tantum.- Primavera - verano 2000. Pp. 187 a 194.216

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acción de los delincuentes. *José Zamora Grant* considera como inoperante la fracción IV del apartado "B" del artículo 20 constitucional, mismo que obliga al Ministerio Público a solicitar la reparación del daño, en virtud de que una de las posturas es la de reparar el daño incluso, durante la averiguación previa, lo cual no es posible dentro de nuestro sistema penal, dado que la adopción de ésta posibilidad condenaría a una persona antes de que se dicte siquiera la sentencia, yendo en contra del principio de presunción de inocencia.²²⁰

Normalmente a las víctimas de delitos, pero sobre todo de delitos violentos (secuestro y secuestro express) se les brinda atención psicológica para superar tal violación a su integridad; sin embargo, para combatir frontalmente a las organizaciones que se dedican a actividades delictivas hay que proporcionar protección a la víctima como a su familia a fin de lograr que testifiquen en contra de los sujetos que les ofendieron²²¹, con la garantía de que encontrarán efectivamente un respaldo en la procuraduría a fin de evitar la pérdida de la vida o un nuevo ataque por los miembros de éstas organizaciones. Sin embargo, no deja de ser un buen esfuerzo el que realiza el maestro *Bernardo Batís Vásquez*, actual Procurador, pero se puede mejorar.

²²⁰ Cfr.- REVISTA DE CIENCIAS PENALES.- Op. Cit. P. 214.

²²¹ José Zamora Grant, categóricamente afirma: "El derecho penal fue concebido para la defensa social, pero no para satisfacer las necesidades de las víctimas...", por lo que sugiere se amplie la participación de las víctimas en el proceso penal. REVISTA DE CIENCIAS PENALES.- Op. Cit. P. 203.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.9 El ministerio público del Distrito Federal como apoyo del ministerio público Federal

En virtud de nuestra organización política, la institución del Ministerio Público actúa en dos ámbitos de gobierno, el Federal y el local, de lo que resulta una gran diversidad de legislaciones penales dentro de las cuales incluimos las procesales, y de donde surge la necesidad de la coordinación de los Ministerios Públicos de todas las entidades federativas en un trabajo conjunto con el Ministerio Público Federal, cuidando siempre que no se lesione la esfera de actuación de ninguno de los participantes, atento a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, en donde se dice que *"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*.

El fundamento constitucional de dicho régimen lo podemos encontrar en el artículo 40, mismo que dispone: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*.

Personalmente considero que la coordinación entre autoridades locales y federales es una comunión que debe existir en cualquier ámbito de gobierno, pero que tiene vital importancia cuando de seguridad pública se trata. Esta inquietud no tiene nada de novedosa, ha sido una preocupación de todos los gobiernos, o al menos así ha sido reflejada en el discurso político; mismo en el cual fundan ideológicamente dicha necesidad en el interés estatal del cumplimiento de sus

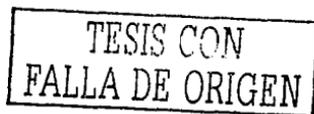
fines, a saber: el mantenimiento del orden jurídico y la tranquilidad. Asimismo, tanto las autoridades federales como las locales comparten el mismo interés jurídico.²²²

Durante el desarrollo de la presente tesis se ha sostenido con base en las opiniones de distintos autores que el fenómeno de la delincuencia organizada va en crecimiento, no respeta fronteras ni nacionales, estatales o municipales; y aunque se han realizado numerosos esfuerzos por combatirla en el plano internacional y Federal, a nivel local, mucho falta por hacer, a través de las instituciones de gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal.

En el caso concreto, la coordinación funcional de las procuradurías locales y la Federal no solo depende de la buena voluntad de los Procuradores, en virtud de que éstos se encuentran sujetos, como cualquier otro órgano del Estado al texto constitucional y a las leyes que de ella emanan.

Según lo establecido por la fracción X del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público encabezado en la capital de la república por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal debe *"auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto..."*. Por otro lado el artículo 5º

²²² Cfr.- Ponencia presentada por el Lic. Guilebaldo Silva Cota, quien fuera Procurador General de Justicia del Estado de Baja California. "Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de los Estados de la República". PGR. México: 1960. P. 301.



del mismo ordenamiento establece que *"La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende:"* en su fracción *"I Auxiliar al Ministerio Público de la federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al cabo se celebren, en los términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;..."*

Desde la óptica de la legislación federal, el artículo 2 fracción X de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que corresponde al Ministerio público de la Federación convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia.

De las disposiciones antes señaladas se deriva una serie de obligaciones por parte del Ministerio Público del fuero común hacia el Ministerio Público Federal, quien deberá practicar las diligencias mas urgentes y necesarias, como lo son la recepción de denuncias y querellas, preservación de lugares, inspecciones ministeriales, fe de personas, lugares, cosas cadáveres, efectos de los hechos, proporcionar auxilio a las víctimas del delito, detener a los indiciados, y enviar todos los datos recabados a la Procuraduría General de la República.²²³

Desde el ámbito jurídico, las reglas de coordinación entre el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Procurador General de la República no son claras, en el sentido de no estar a la vista de los gobernados corriéndose el riesgo

²²³ Cfr. - OSORIO Y NIETO. César Augusto. Op. Cit Pp. 76 y 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de que la autoridad Ministerial del Distrito Federal actúe fuera de las facultades expresamente señaladas para ellas en materia de delincuencia organizada.²²⁴

Se llega a esta conclusión dado que todos conocemos que la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a pesar de las críticas hechas a su contenido, e incluso, dudándose en torno a la constitucionalidad y conveniencia de ciertas figuras, tiene una regulación mucho más amplia que la establecida para el mismo tipo de delincuencia en el Distrito Federal.

Un primer paso desde la perspectiva local en contra de la delincuencia organizada es haber regulado como un delito local a la delincuencia organizada (art. 254 Código Penal), aunque por el momento solo se hayan señalado dentro de ésta actos tendientes a la comisión de una serie limitada de delitos, entre los cuales cabe destacar, por el daño que causan ante los ojos de la opinión pública: el secuestro, pornografía infantil robo de automóviles o autopartes; y sin que se tome en cuenta el lavado de dinero.

²²⁴ El Convenio General de Coordinación y Colaboración Para Hacer mas Eficientes las Acciones de Procuración de Justicia, celebrado entre Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andres Manuel Lopez Obrador, a efecto de dar cumplimiento a los objetivos, estrategias y lineas de accion previstas en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, a los que se iran sumando los acuerdos a que se lleguen en el seno de la conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Se trata de una serie de documentos de carácter privado, ya que únicamente tiene vinculaciones obligacionales para los pactantes, sin mayor responsabilidad para las partes, tal y como se desprende de la cláusula décimo tercera que a la letra dice: "Las Partes" se comprometen a resolver de manera conciliatoria cualquier controversia que surja con motivo de la interpretación, instrumentación, formalización, validez y cumplimiento del objeto de este instrumento". Sin entrar detalladamente al estudio del documento que se cita, es obvio que aunque en éste se dispongan una serie de obligaciones, la falta de responsabilidad de los servidores públicos convierte al documento en una serie de buenas intenciones.

Sin que se quiera entrar a un debate en torno al ámbito Federal o local para el combate de la última conducta típica citada, hay que reiterar nuestra hipótesis en la que se sostiene que paralelo a las actividades delictivas, como el secuestro, robo de vehículos y otras más los delinquentes ven la necesidad de limpiar el dinero mal habido como producto de sus reprobables actividades.

Además hay que recordar que el dinero no solo es susceptible de lavarse a través de instituciones financieras; es más, me atrevería a afirmar que dada la vigilancia gubernamental que tienen los bancos, el lavado de dinero se hace desde distintas trincheras, siendo una de éstas la constitución de personas jurídico colectivas dedicadas a cualquier actividad lícita por cuya contabilidad se aparenta haber obtenido los ingresos como producto de su funcionamiento. Por ello, el Ministerio Público local debiera contar con atribuciones para perseguir éste delito, que se cometa dentro de su circunscripción territorial; toda vez que en la persecución de delitos federales²²⁵, el Ministerio Público del Distrito Federal solo puede actuar como auxiliar del Ministerio Público de la Federación.

El reconocimiento sustantivo de la delincuencia organizada no es toda la tarea legislativa que se debe realizar. Este reconocimiento lleva consigo la necesaria transformación del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en el que se amplíen las facultades del Ministerio Público, se modifique su estructura

²²⁵ Doctrinalmente se pueden considerar como delitos federales aquellos que afectan directamente los intereses de la federación; aunque desde un punto de vista dogmático, son delitos federales los contemplados en los artículos 2 a 5 del Código Penal Federal: artículo 50 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, entre otros. (Código Fiscal de la Federación, Ley General de Población, etc)

organizacional, se adopten nuevas instituciones que han sido contempladas en el ámbito Federal y que brillan por su ausencia en la codificación local, y que pudieran ser de mucha ayuda para el combate de las organizaciones delictivas en la CD. De México.

Además es indispensable que se le otorgue efectiva y plenamente valor probatorio a las diligencias practicadas por el Ministerio Público del Distrito Federal cuando se trata de la persecución de delitos federales competencia del Ministerio Público Federal.

3.10 Hacia una verdadera representación social del ministerio público en el Distrito Federal

El Ministerio Público debe dejar atrás su imagen despótica, irresponsable y autoritaria frente a los gobernados y de cara a la sociedad, que reclama el mejoramiento de las instituciones públicas, particularmente la del Ministerio Público.

Muchos esfuerzos se han hecho en el plano legislativo, así como en la aplicación de medidas gubernamentales tendientes a mejorar la calidad humana y profesional de los servidores públicos encargados de la procuración de Justicia en el Distrito Federal.

Sin embargo hay que reconocer, que mucho falta por hacer en éste rubro. El Ministerio Público debe dejar de presuponer la culpabilidad del gobernado que ha sido acusado de la comisión de un delito, con afanes meramente estadísticos. Para ello se debe profesionalizar, requiere de una reforma administrativa, capacitación mejores prestaciones laborales y el seguimiento de una política criminal congruente, sobre la que tenga cabal conocimiento.

El Ministerio Público solo debe consignar aquellos asuntos en los que plenamente se pruebe la presunta responsabilidad del sujeto y se cuente con el cuerpo del delito comprobado. Debe cambiar su visión estratégica, de un acusador al por mayor, por la eficiencia y claridad en sus investigaciones.

Las investigaciones que realmente coordine con la ayuda de la Policía Judicial, los Peritos de la Procuraduría y el personal administrativo a su cargo, como es el caso de los Oficiales Secretarios, debe realizarse con una perfecta aplicación de la división del trabajo, respetándose las garantías individuales, los derechos humanos y los preceptos legales que limitan su campo de actuación.

A la vez deberá proteger la integridad de la víctima del delito, por cuyos intereses debe velar, a causa de las actividades delictivas que diariamente se cometen en la ciudad.

No solo representa los intereses de la sociedad en sentido abstracto, sino también representa los intereses de las víctimas y ofendidos individualmente considerados; no como un número más en los casos a investigar estadística, sino como un ser más humano y servicial; preocupado por su misión principal (proteger a la ciudadanía de la delincuencia y sus efectos), que debe contagiar a todos los que forman parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

3.11 El ministerio público en el derecho comparado

3.11.1 España

En España, *"el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar antes éstos, la satisfacción del interés social"*.²²⁶

En España a diferencia del sistema mexicano, en el cual el Procurador General de la República así como el del Distrito Federal pertenece al Poder Ejecutivo, el Ministerio Fiscal es un magistrado al estar integrado al poder judicial, tal y como lo establece su texto constitucional en el Título VI.

²²⁶ Para quien quiera profundizar en la lectura sobre el tema se recomienda la lectura de Marchena Gómez, Manuel. "El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro". España: 1992. Morenilla Rodríguez, José María. "El Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal español". España: 1981.



Además se le compara a la magistratura en lo referente a los honores, sueldos incompatibilidades, forma de acceso, categorías, responsabilidad civil, penal y disciplinaria (administrativa).²²⁷

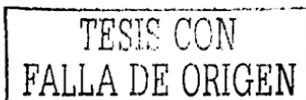
En España, en virtud de que el Ministerio Fiscal ha sido concebido dualmente, como magistrado y como funcionario²²⁸, se ha debatido en torno a la conveniencia de que prevalezca una de ambas características por sobre la otra. Se ha llegado a una posición en la cuál consideran conveniente que éste magistrado siga dependiendo del Poder judicial, aunque con autonomía funcional a fin de que no se dude de su parcialidad, evitando que llegue a tener vínculos demasiado fuertes con el ejecutivo.²²⁹

Particularmente en el caso de México, no se puede adoptar la misma solución ya que como se vino sosteniendo en el debate político y doctrinal, y a fin de evitar un proceso inquisitorio, el Ministerio Público tuvo que ser desprendido del Poder judicial. Por lo que se señalará en éste momento sin profundizar al respecto, que el Ministerio Público, al menos en el caso del Distrito Federal se convierta en un órgano autónomo.

²²⁷ El Ministerio Fiscal al ser dependiente del Poder Judicial cuenta con los mismo derechos y obligaciones que para los juzgadores, cuyo servicio civil de carrera depende del Consejo de la Magistratura. Por lo que en el caso de México sería conveniente establecer un Servicio Civil de Carrera a través de un órgano similar al Consejo de la Judicatura, pero a favor de la seguridad de los funcionarios encargados de la procuración de justicia en México.

²²⁸ Es funcionario dada la intervención del Poder ejecutivo en su nombramiento y su promoción, así como de dictar su reglamento.

²²⁹ Esta tesis la sostiene BELTRÁN BALLESTER, Enrique. "Justicia y sociedad". UNAM. México: 1994. Pp. 269 a 271. Este jurista español es Doctor en derecho y diplomado en criminología. Fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Valencia y miembro electo del Consejo Fiscal. Profesor titular excedente de derecho penal y asociado de la Universidad de Valencia.



Otra nota importante es aquella que le otorga autenticidad a todas las diligencias que lleve a cabo directamente o que se realicen bajo su dirección.

Además el Ministerio Fiscal debe regir sus actos con apego a la imparcialidad, con lo que se le permita actuar con plena independencia y objetividad en defensa de los intereses que la han sido encomendados constitucional y legalmente. Si se quiere que los fiscales sean defensores de lo justo buscando el amparo de la sociedad mediante la ley cumplida y la justicia realizada, deben ser tan justos e imparciales como la ley en cuyo nombre ejerce su ministerio.

3.11.2 Costa Rica

Por su parte, en Costa Rica, dado que dentro del sistema de procuración y administración de justicia interviene la figura del Juez de instrucción, y debido a las violaciones que se cometían durante el proceso, se ha discutido sobre la disfuncionalidad de éste ente, así como la ampliación de la intervención del órgano acusador. Además se ha propuesto se instituya mayor vigilancia por parte de la autoridad jurisdiccional sobre el órgano acusador²³⁶; cuya adopción en el caso de México no tendría lugar, ya que como se ha expuesto, lo que siempre se ha querido a partir de la creación del Estado Mexicano es la separación del órgano acusador de quien va a dictar la sentencia. Esta solución sería un retroceso para nuestro sistema jurídico, en donde se ha luchado por erradicar las prácticas inquisitorias.

²³⁶ Cfr.- ZAFFARONI, E.R. Op. Cit. Pp. 152 y 153.



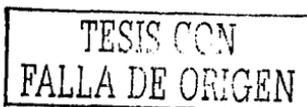
Al igual que en Mexico, se ha señalado la importancia de la dirección que en las investigaciones penales debe tener el Ministerio Público sobre la policía judicial, con la diferencia, de que en su sistema también debe estar sujeta al control de la jurisdicción. Dicho control no solo ha sido concebido para la dirección de las investigaciones ministeriales, sino también para la evaluación y supervisión de la policía judicial, a lo que se ha denominado dirección funcional de la investigación.²³¹

3.11.3 Modelo Angloamericano

Otro modelo que se asemeja mucho al que tenemos en México, es el angloamericano, cuya figura principal es denominado "*attorney general*", quien se encarga de perseguir los delitos, y quien al mismo tiempo tiene la función de consejero de gobierno, entre otras funciones, las cuales son desempeñadas a través de su "*office*". Esta figura tiene sus orígenes en Inglaterra desde el siglo XIII, primeramente como abogado del Rey y consejero de gobierno, y tomando en consideración que en dicho país predomina la acusación popular en la mayoría de los delitos, la intervención del *attorney* solo se da en asuntos en que se lesionan intereses públicos y fiscales. Esta última función la realiza de forma activa, es decir, interviene en juicio defendiendo los intereses y el patrimonio del Estado. Esta misma figura es adoptada por los Estados Unidos de Norteamérica.²³²

²³¹ CAVARÍA GUZMÁN, Jorge. "Dirección funcional de la investigación", en AAVV. Ministerio Público y reforma procesal. Colegio de abogados de Costa Rica. San José: 1997. P. 37.

²³² Cfr.- CASTRO V. Juventino. "El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones". Op. Cit. Pp. 262 y 263.



3.11.4 Venezuela

Del Ministerio Público de Venezuela hay que aplaudir que ellos han adoptado un sistema de elección mixta, en la cual interviene no solo el presidente de la República, sino que debe ser autorizado dicho nombramiento por el senado, según lo dispone su artículo 201 Constitucional²³³.

Por su parte, el artículo 220 dispone entre las atribuciones del Ministerio Público la del ejercicio de las acciones para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, en que hubieren incurrido los funcionarios públicos.²³⁴

Me parece acertado que como todo Secretario de Estado el Procurador deba rendir su informe anual ante el Congreso²³⁵; aunque dependiendo de la situación que guarda cada país en su seguridad pública pudiera pensarse en rendir un informe semestral sobre la situación que guarda su encargo. Porque luego se la pasan preparando el informe a efecto de que les cuadren sus acciones a lo que pretenden presentar.

²³³ Aquí cabe aclarar que dentro de un Estado Federal como lo es Venezuela, rige aquella teoría en la cual se sostiene que los senadores son representantes de cada uno de los Estados, entidades federativas, comunidades autónomas, departamentos, provincias, etc, por lo que si hace una diferenciación fundamental el hecho de que el nombramiento del procurador sea ratificado por los representantes populares; es decir, en los diputados, cuando los congresos son bicamerales o en ambos, para contar con mayor legitimidad.

²³⁴ FERRAJOLI Luigi. "Derechos y garantías: la ley del más débil". Editorial Trota. España: 1999. En donde se desarrolla la idea de los delitos atípicos que se aparta totalmente de la idea iuspenalista de la tipicidad. Cualquiera que leyera este comentario encontraría esta posible contradicción "Si es delito no puede ser atípico", sin embargo la idea del autor junto con Maurizio Fioravanti es la de precisar las violaciones a la Constitución ya a las leyes por parte de quienes detentan el Poder público.

²³⁵ Cfr.- CASTRO V. Juvenino. "El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones". Op. Cit. Pp. 273 a 275.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente habrá que decir, que si le echamos un vistazo a los sistemas implementados en todos los países del mundo, llegaremos a la misma conclusión. Cada país adopta instituciones de acuerdo a su pasado histórico, al régimen político que ha sido implementado y a las propias necesidades actuales de su población y su gobierno.

3.12 Formulación de la hipótesis

Personalmente considero que el Ministerio Público con multiplicidad de funciones, unipersonal, cuyo nombramiento y remoción depende del titular del poder ejecutivo del Distrito Federal con la aprobación del Ejecutivo Federal, poco especializado, carente de una verdadera dirección y control sobre la policía Ministerial, investigadora o judicial, presuntamente corrupto, con falta de recursos económicos, quien debe aplicar una legislación incompleta y que arrastra vicios institucionales del pasado es poco eficaz y lamentablemente no está preparado para enfrentar a la delincuencia organizada si no se hacen cambios estructurales profundos, tal vez radicales, así como un cambio interno que le permita renovarse y ser una institución adecuada a los tiempos políticos que vivimos hoy en día, así como una institución capaz de enfrentar con éxito a la delincuencia de nuestros tiempos, cada vez más profesionalizada, no improvisada, que se maneja a manera de una empresa del crimen, tiene todo un reto histórico que debe solucionar de forma inmediata.

Los cambios estructurales a que nos referimos deben ser realizados de inicio en el campo legislativo. Dicha transformación no puede hacerse poco a poco, sino que debe contar con un engranaje completo para que la maquinaria funcione lo mejor posible. Los parches legales son improvisaciones que no se adecuan a todos el engranaje institucional, por lo que el cambio de una de las piezas supone la transformación y el cambio de las demás, o al menos de las que giran alrededor de la misma.

De los antecedentes con que contamos hasta ésta parte del trabajo, de mi inquietud surgen las siguientes interrogantes:

3.12.1 ¿Existe en el Distrito Federal un modelo adecuado y eficiente de procuración de justicia para combatir la delincuencia organizada?

El problema de la delincuencia organizada, cuya solución ha estado fincado en un federalismo mal entendido, ya que la participación de los Estados lo ha sido meramente como coadyuvantes del Ministerio Público Federal, sin que se haya entendido plenamente la idea de que los procuradores de los estados tienen una lucha interna que librar contra la delincuencia organizada que va creciendo debido a que no gozan de autoridad plena en la materia. Sin embargo, hay Estados de la República y el Distrito Federal cuyo gobierno ya ha entendido que delitos del fueron común son cometidos por la delincuencia organizada, por lo que deben convertirse en protagonistas de la persecución de éstas organizaciones, los procuradores estatales y no solo el Federal. Sin embargo es de lamentar que las

reformas legislativas y el desarrollo institucional del Ministerio Público sean más lentos que el desenvolvimiento del crimen organizado.

3.12.2 ¿Existen obstáculos para una óptima procuración de justicia en el Distrito Federal?

La falta de preparación técnica de los órganos encargados de la procuración de justicia, la falta de moral de algunos de ellos, quienes corrompen a sus compañeros llegando a viciar a la institución en sí. En ocasiones la corrupción taladra tanto a la institución, que los intereses que debieran defender se cambian convirtiéndose en protectores de las organizaciones delictivas, utilizando todos los recursos disponibles en beneficio de la misma delincuencia y de intereses personales de quienes disponen de la infraestructura. La falta de una adecuada administración de los recursos, que además son escasos y de controles sobre el personal administrativo y operativo de la institución la burocratizan aún más. La falta de una verdadera vocación de servicio, la conciencia de los servidores públicos involucrados en tan noble labor, como verdaderos representantes sociales, entre otros problemas hacen que en éste momento se hable de una crisis del sistema de procuración de justicia, no solo a nivel Federal, sino en las entidades de la república.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.12.3 ¿Es necesaria la reestructuración normativa penal tanto en sus contextos sustantivo y adjetivo para un mejor combate a la delincuencia organizada?

Fundamentalmente de la adjetiva en la que no se han hecho las modificaciones necesarias para que los métodos y procedimientos se adecuen a la persecución de delitos cometidos por organizaciones delictivas. Tan solo hay que ver la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la que se partió de una nueva política criminal para la lucha contra las organizaciones delictivas en delitos del fuero Federal; porque no adoptar algunas de las instituciones que se han implementado con éxito a nivel Federal, fundamentalmente por la (AFI) en la lucha contra la delincuencia local.

3.12.4 De los elementos estudiados puedo llegar a la siguiente hipótesis ¿ Es necesario un nuevo modelo definido y adecuado para optimizar la procuración de justicia en el Distrito Federal!

3.13 Referencia capitular

La justicia es un principio, cuyos significado es multívoco, sin embargo, se puede decir que en derecho se trata de la sanción jurídica basada en la moral que se le otorga a cada persona por sus acciones. Además sobre éste principio han sido redactadas buena parte de las normas jurídicas.

De acuerdo a la doctrina citada la procuración de justicia es la representación que se otorga a un órgano del Estado, que como representante social aboga para que a su representado se le recompense como se merece, de acuerdo a sus acciones.

Con la finalidad de representar adecuadamente los intereses de la sociedad y de la víctima del delito; el Ministerio Público debe profesionalizarse aún más, ya que el fenómeno delictivo que persiguen principalmente en la Ciudad de México es creciente, y se realiza en un gran porcentaje por organizaciones criminales; quienes se han servido integrar a sus organizaciones a gente preparada en distintos ramos del conocimiento jurídico; tal es el caso de reclutamiento de abogados iuspenalistas, o financieros, mercantilistas, etc. Esto significa que el Ministerio Público debe capacitarse al mismo nivel y lograr la tecnificación que requiere el cumplimiento de su labor hoy en día.

El ejercicio o no ejercicio de la acción penal es una atribución exclusiva del Ministerio Público, cuya resolución debe ser razonada y argumentada. Su emisión será violatoria de las garantías del gobernado siempre que no esté bien fundada y motivada. De la toma de dicha decisión depende el surgimiento de tantas consecuencias jurídicas, que su determinación debe ser conferida a verdaderos peritos en la materia, que actúen con imparcialidad, con objetividad y sin presumir la culpabilidad del indiciado; siempre basado en evidencias y no en meras suposiciones, como representante social que es.

Toda vez que el Ministerio Público tiene entre una de sus múltiples funciones la de perseguir delitos, es necesario, que éste se convierta en la práctica en el coordinador de los esfuerzos de la Policía Ministerial y de los Peritos, a fin de lograr investigaciones coordinadas, dirigidas y con rumbo fijo, teniendo un control absoluto sobre tales funcionarios del estado. El texto constitucional la ley y las disposiciones reglamentarias así lo señalan; sin embargo en la realidad parece letra muerta.

Por otro lado, para legitimarse como superior jerárquico de la Policía Judicial y de los Peritos, debe tratarse no de un mero profesional del derecho, sino que debe conocer profundamente los métodos de investigación, con la finalidad de dirigir, coordinar y mandar con conocimiento de causa, y no por mera atribución jurídica.

El Ministerio Público está obligado al respeto de las garantías individuales del gobernado. Existen disposiciones legales de excepción, en las que se da un tratamiento distinto al presunto responsable. Si tales facultades, discrecionales o no, son utilizadas indiscriminadamente, sin fundamento ni motivo razonado y argumentado, sus actos se convertirían en arbitrarios, por lo que el aspecto axiológico se torna muy importante cuando se investigan hechos o actos dentro de la averiguación previa.

En virtud de que la libertad y la vida son los valores que mayormente aprecia el ser humano, existen autores que se han inclinado por una teoría de un derecho

penal mínimo, que si bien podría funcionar en algunos casos, no es siempre el curso que debe tomar el Estado para crear su Política Criminal; ya que hay conductas que no pueden dejar de ser penalizadas; es más, cuyas sanciones se deben endurecer para evitar en la medida de lo posible que crezca el daño social que se produce.

Sobre todo en delitos que se persiguen por querrela de parte ofendida, es deseable que se logre al conciliación de las partes, a fin de descargar tanto trabajo que se encomienda al Ministerio Público. Se deben fortalecer los mecanismos autocompositivos, así como la capacitación de personal de la Procuraduría para proponer arreglos que sean convenientes a las partes en conflicto. La efectividad práctica de ésta medida ayudaría a la imagen que ante la sociedad tiene la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, además de permitir que las investigaciones que se sigan contra verdaderos criminales sean más cuidadosas, dedicándoles el mayor tiempo posible.

Toda vez que las reglas para la valoración de la prueba son distintas cuando se trata de delincuencia organizada, el juez deberá analizar los medios probatorios que se le hayan propuesto. Sin embargo, la subjetividad vuelve a hacer acto de presencia, en virtud de que no ha sido posible fijar reglas claras para la valoración de la prueba que permitan al juez decidir en base a puros elementos objetivos la situación jurídica de un procesado; por lo que nuevamente juega un papel de suma importancia la fundamentación y motivación del acto.

Cabe destacar el papel de auxiliar del Ministerio Público que tienen la Policía Judicial y los Peritos, por lo que si se propone la profesionalización del primero, necesariamente presupone la preparación de los segundos.

Particularmente propongo, que toda vez que para su buen accionar, los Agentes de la Policía Judicial cuenten con licenciatura en Derecho, en virtud de que los conocimientos en ésta materia son básicos en su desempeño diario. Recalco que no solo es necesario buscar gente con mayor preparación académica, sino que deben ser especialistas en las ramas del conocimiento que aplican cotidianamente. Por ejemplo, reclutar en sus filas a veterinarios solo resalta el nivel de licenciatura del sujeto; pero que no tendrá conocimientos mayores cuando se trate de procedimientos para la investigación de la delincuencia, garantías constitucionales que se deben respetar, cuando puede o no hacer un cateo o intervenir comunicaciones privadas, etc; por lo que el perito en derecho tendría una amplia ventaja sobre cualquier otro profesional de nivel licenciatura.

Toda vez que la delincuencia organizada se vale de la ciencia y la tecnología así como peritos en distintas áreas del conocimiento humanos para perfeccionar sus técnicas delictivas, es necesaria la mejor profesionalización, capacitación, modernización y moralización de los servidores públicos que en su calidad de peritos prestan a la institución sus conocimientos técnicos a fin de corroborar la veracidad de los hechos presuntamente delictivos, echando mano de la tecnología y de su adecuado manejo. A diferencia de lo que debe ocurrir con la Policía

Judicial, el Ministerio Público no debe intervenir en el resultado de los peritajes, y tan solo debe verificar la objetividad de los mismos, pero de *facto* no solo de *iure*.

Un rubro más, en donde la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal puede ganar credibilidad y legitimidad frente a la sociedad, es dando un adecuado tratamiento a la víctima del delito.

En éste rubro la Procuraduría debe fortalecer aquellos procedimientos que hagan efectiva la participación de la víctima u ofendido, como coadyuvante del Ministerio Público; así como buscar incansablemente la reparación del daño moral y material que ha sufrido con motivo de la comisión de un acto delictivo perpetrado en su contra.

Me adhiero a la idea, de que para Poder luchar eficazmente en contra del crimen organizado, es necesaria la participación activa y coordinada de las autoridades encargadas de la Procuración de Justicia en toda la República a nivel local, y de las autoridades Federales cuando se trate de delitos cuya persecución sea competencia del Ministerio Público Federal. Por ejemplo; el caso de Tepito es adecuado para sostener ésta idea. En aquel lugar hay una serie de gente bien identificada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, conocen sus movimientos, ilícitos que se cometen, y con motivo de ellos, investigan y persiguen. Solo que hay un detalle "muchos de los delitos que se comente en aquel sitio son del fuero Federal", por lo que la coordinación con las autoridades

federales es básica para desintegrar a las bandas que operan en la colonia Morelos.

En resumen; el Ministerio Público es una representante de la sociedad en su conjunto, y de los intereses particulares de las víctimas de los delitos, por lo que su labor no puede ser deshumanizada, a pesar de la tecnificación que requiere la ardua labor que la Procuración de Justicia impone. Si bien es cierto que el Estado reciente los efectos de la delincuencia, es solo de manera indirecta, en tanto que es la sociedad quien directamente se afecta con el funcionamiento de las organizaciones criminales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo cuarto

Contrastación de la hipótesis

La Institución del Ministerio Público como
Garante de la Procuración de Justicia en el
Distrito Federal

[**Bonum autem facientes non deficiemus; yempore enim suo matemus non deficientes**] No nos cansemos de hacer el bien, porque si nos desfallecemos, a su tiempo recogeremos el fruto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

239-A

4.1 La ubicación de la Procuraduría General de Justicia en el organigrama del Gobierno del Distrito Federal

Dentro del Título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, denominado "De la Administración Pública Centralizada", específicamente en el artículo 15 dispone que será integrada por:

1. Secretaría de Gobierno;
2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
3. Secretaría de Desarrollo Económico;
4. Secretaría del Medio Ambiente;
5. Secretaría de Obras y Servicios;
6. Secretaría de Desarrollo Social;
7. Secretaría de Salud;
8. Secretaría de Finanzas;
9. Secretaría de Transportes y Vialidad;
10. Secretaría de Seguridad Pública;
11. Secretaría de Turismo;
12. Procuraduría General de Justicia el Distrito Federal;
13. Oficialía Mayor;
14. Contraloría General del Distrito Federal;
15. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Actualmente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal forma parte de la administración pública centralizada del Distrito Federal, motivo por el cual tiene una dependencia jurídica y de facto con respecto al Jefe de Gobierno. Este factor aunado al sistema de nombramiento hace evidente la politización de la elección del Procurador capitalino.

4.2 Organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal²³⁶

Desde la óptica de *René González de la Vega*, la Ciudad de México ha mantenido una organización institucional relativa a la seguridad pública y la procuración se justicia sin grandes cambios, e incluso acusa que no se le ha adecuado a las necesidades y demandas de la ciudadanía, o realidad social.

Como ya ha sido señalado en el capítulo segundo, la delincuencia se ha sofisticado y se ha tornado aún más violenta, creciendo en volumen y en presencia, con la cada vez más común participación del crimen organizado, en obviamente actividades delictivas.

La capital de la república cuenta con una Procuraduría General de Justicia, que hasta el año de 1997, formó parte del gabinete del Poder Ejecutivo Federal y a

²³⁶ De hecho no guarda mucha diferencia la actual estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con relación, incluso de la Ley Orgánica del 5 de diciembre de 1977, siendo una de las diferencias más notables la desincorporación de la Dirección General de Policía y Tránsito, a los hospitales de Traumatología y a las Islas Marias. Además de la desaparición de la Dirección General de Participación Ciudadana; e incrementado la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos. Véase PINA VARA, Rafael de, "Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal". Porrúa, México: 1983. Pp. 554 y 555.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partir de esa fecha, al adoptarse la nueva estructura jurídico-política del Distrito Federal, pasó a ser parte integrante del gabinete del jefe de gobierno.

Se cuenta además una Secretaría de Seguridad Pública, con rango de secretaría de despacho del gabinete local, por lo que se coloca en el rango de dependencia de naturaleza política.²³⁷

Para ambos es indispensable el visto bueno otorgado por el Presidente de la República, aunque para el segundo es directamente designado por éste, tomando en cuenta que el titular del Ejecutivo Federal corresponde el mando de la fuerza pública en el lugar en que radican los Poderes Federales.²³⁸ Que para ser más precisos el artículo 34 del estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que "corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del Servidor Público que la tenga a su cargo a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

²³⁷ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "La lucha contra el delito. Reflexiones y propuestas", Editorial Porrúa, México; 2000, pp. 131 y 132.

²³⁸ El artículo 44 de la Constitución General de la República dispone: "*La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General*". Por su parte, y como es bien sabido tomando en cuenta la doctrina de Locke y Montesquieu el pacto Federal ha establecido en su artículo 49 el principio de la división de poderes al ordenar: "*El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...*". La obra de Montesquieu, se inclina por denominar a la División de funciones en el ejercicio del Poder público prevaleciente en las instituciones inglesas, como una División de Poderes; y como el Poder emana del pueblo, de los individuos sostiene una División bipartita entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, depositando como departamento del Poder Ejecutivo al Poder judicial. Cfr.- MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes", 1748 y LOCKE John, "Tratado del Gobierno Civil", 1690.

El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Procuraduría se ha mantenido en su carácter de representante social en dos vertientes distintas de actuación: como autoridad investigadora y como parte en los procesos penales. Y a partir de éstas atribuciones fundamentales a cargo del Ministerio Público, la institución ha descansado. En el último párrafo del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala que tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se registrarán por las leyes específicas correspondientes.

A la cabeza de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se encuentra el Procurador. Por debajo de la cabeza están situadas:

- Jefatura General de la Policía Judicial
- Coordinación General de Servicios Periciales;
- Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador;
- Visitaduría General;
- Dirección General del Instituto de Formación Profesional;
- Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos;
- Dirección General de Política y Estadística Criminal;
- Dirección General de comunicación Social;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Dirección General de albergue Temporal.

4.2.1 Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales

- Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de Personas e Instituciones;
- Fiscalía Central de Investigación de Delitos Financieros;
- Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales;
- Fiscalía Central de Investigación para Homicidios;
- Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales;
- Fiscalía Central de Investigación para Menores;
- Fiscalía central de Investigación para robo de Vehiculos y Transporte.

4.2.2 Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas

- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuahutemoc;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Gustavo A. Madero;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Iztapalapa;
- Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Oriente;
- Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Poniente;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Álvaro Obregón;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Azcapotzalco;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Benito Juárez;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Coyoacán;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuajimalpa de Morelos;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Iztacalco;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en La Magdalena Contreras;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Miguel Hidalgo;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Milpa Alta;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Tlahuac;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Tlalpan;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Venustiano Carranza;
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Xochimilco.

4.2.3 Subprocuraduría de Procesos

- Fiscalía de Mandamientos Judiciales;
- Fiscalía de Procesos de Juzgados Penales Sur;
- Fiscalía de Procesos de Juzgados Penales Norte
- Fiscalía de Procesos de Juzgados Penales Oriente
- Fiscalía de Procesos de Juzgados de Paz Penal;
- Fiscalía de Procesos en los Civil;
- Fiscalía de Procesos en los familiar;

4.2.4 Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos

- Dirección General Jurídico Consultiva;

- Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y seguridad Pública;

- Dirección General de Derechos Humanos.

4.2.5 Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad

- Dirección General de Servicios a la Comunidad;
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.

4.2.6 Oficialía Mayor

- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.

Atento a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Procurador es el titular del Ministerio Público, y quien ejerce autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución. Además la Procuraduría contará con subprocuradores, agentes del Ministerio Público. Oficial Mayor, Contralor Interno, Visitador General, Fiscales Coordinadores, Directores y subdirectores de Área, Agentes de la Policía Judicial,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

peritos y personal de apoyo necesario para el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas.²³⁹

Considero que es de vital importancia que la figura del contralor Interno y Visitador General desaparezcan, ya que resulta ocioso y absurdo que las personas que deben revisar el real funcionamiento de la procuraduría sea subordinado de la persona a quien debe calificar. Por ello se propone que el sistema de auditoría sea externa, a fin de realizar tal labor con un parámetro de más objetividad.

El referido cambio será en beneficio de la propia institución al contar con un órgano de fiscalización externo, que cuente con mayor objetividad, imparcial y completamente autónomo y que por supuesto no tenga interés en quedar bien con las autoridades de la Procuraduría, que le señale las fallas a fin de evitarlas en lo futuro.

Personalmente me adhiero a la opinión de *Sergio Garcia Ramirez* cuando expone: *"El Ministerio Público mexicano, producto de un largo y laborioso desarrollo, tiene fisonomía propia. No es ni tiene por que ser, un trasplante completo del Ministerio Público Francés. No se le debe juzgar frente a éste espejo. Hay que estudiarlo, conocerlo, comprenderlo y desarrollarlo frente a otro espejo: el de las necesidades*

²³⁹ Véase: voz Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Enciclopedia Jurídica Mexicana". Tomo V. Op. Cit. Pp. 834 y 835.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y los propósitos característicos del sistema jurídico mexicano y, dentro de éste, del extenso campo que llamamos convencionalmente, "procuración de justicia".²⁴⁰

Además agregaría que tiene su fisonomía propia, no solo gracias al sistema jurídico que nos rige, sino a las necesidades propias de nuestra sociedad, por lo que su fisonomía puede variar de la estructura orgánica y el funcionamiento de las figuras homologas que se han instituido en otros países. Que si bien después de haber hecho una breve reflexión en torno al derecho comparado, se pueden advertir semejanzas, pero también diferencias que los apartan. Por ejemplo, en algunos países en donde no se ha tenido malas experiencias con un sistema inquisitorio, en el cual el Poder Judicial se encarga de investigar y de dictar sentencia en los juicios penales²⁴¹, señalan la necesidad de que el Ministerio Público forme parte de éste Poder aunque con goce de autonomía funcional, siendo el caso de España. Cosa distinta sucede en México, dado que no funcionó el sistema inquisitivo, en que se cometieron muchas arbitrariedades por parte de las autoridades, se ha luchado por apartar al Ministerio Público del Poder Judicial, aunque tampoco ha sido la mejor opción su dependencia hacia el Poder ejecutivo;

²⁴⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Temas y problemas de justicia penal", Seminario de cultura mexicana. México, 1996. P. 161.

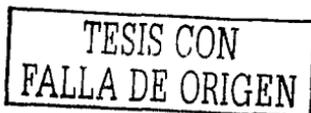
²⁴¹ Respecto de los jueces de instrucción se dijo, a través de una seria crítica lo siguiente: "*Las leyes vigentes, tanto en el orden Federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel, tiene el carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia... La organización del Ministerio Público, a la vez que evitara ese sistema procesal tan vicioso (que prohijo atentados cometidos por los jueces instructores, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando únicamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por medios atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes... Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada...*" - "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones". 4ª edición. Tomo III. H. Cámara de Diputados, LV legislatura. México: 1994. P. 1000.

por lo que en la presente tesis se propone la autonomía constitucional del Ministerio Público, como la que gozan muchas otras instituciones.

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, promulgada el 26 de abril de 1996, y publicada en el Diario Oficial de la Federación cuatro días después consta de sesenta artículos, y tres transitorios, cuyo contenido se divide en seis capítulos. El capítulo primero denominado "De las atribuciones" que van de los artículos 1 al 15; el capítulo segundo denominado "De las bases de organización", que van de los artículos 16 al 27; el tercero denominado "Del Instituto de Formación Profesional", que van de los artículos 28 al 31; el cuarto denominado "Del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría", que van del 32 al 48; el quinto denominado "Del Consejo Interno del Ministerio Público" que comprende los artículos que van del 49 al 52; el sexto denominado "Disposiciones generales", que contiene los artículos que van del 53 al 60.

El sentido general de la ley se hace patente en la exposición de motivos²⁴² en la que se dice: *"La procuración capitalina requiere de una nueva estructura, basada en principios de profesionalización de los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y miembros de los servicios Periciales; de investigación especializada de los delitos, de participación efectiva de la comunidad; de coordinación con otras instituciones y de información institucionalizada"*.

²⁴² Para el jurista argentino *Guillermo Cabanellas* la exposición de motivos es *"la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, en donde se razona de forma doctrinal y técnica ya veces con propósito apasionado y meramente político los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma"*. CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario de derecho usual". 7ª edición. Tomo II E-M. Editorial Astrea. Argentina: 1972. P. 152.



Cuando hemos afirmado que la reforma penal en materia de delincuencia organizada en el Distrito Federal quedó incompleta debido a la falta de una reforma estructura del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, es porque una Ley Orgánica no debe tener disposiciones procedimentales, habiendo una opinión en este sentido fundada por *Sergio García Ramírez*, quien escribe:

"Este ordenamiento, por lo demás previene atribuciones de aquellas²⁴³. adelantadas por el artículo 21 constitucional-, que no contienen las leyes orgánicas de la administración pública (Federal, la una; del Distrito Federal, la otra). En cambio, no regula los procedimientos que se siguen ante el Ministerio público: es en consecuencia un ordenamiento orgánico, no una ley procesal".²⁴⁴

En ese sentido *García Ramírez* distingue el contenido normativo de una ley procesal de una ley orgánica, las que por su naturaleza regulan distinto tipo de conductas por lo que sus preceptos deben ser distintos²⁴⁵.

Ahora bien, es sentimiento de *García Ramírez* que la ley solo disponga que la procuraduría contará con los funcionarios y unidades administrativas necesarias para el desarrollo de sus funciones, cuyas atribuciones pueden bien, estar contenidas en la ley y reglamentos aplicables.

²⁴³ En la línea se refiere a distintas instituciones, tales como el Ministerio Público, como órgano destacado, la Policía Judicial y los servicios periciales, así como los órganos administrativos y de colaboración.

²⁴⁴ *GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.*- Temas y problemas de justicia penal.- Op. Cit. P. 166.

²⁴⁵ En el caso de la Cd. De México hubo un proyecto en el año de 1963 de un Código que llevaría por nombre "Código Procesal Penal", en el que se pretendía tener preceptos orgánicos relativos al Ministerio Público, la averiguación previa así como el proceso penal, que afortunadamente no llegó a gestarse, ya que hubiera cambiado el rumbo legislativo e la materia que nos ocupa.

Así sin entrar en un análisis de técnica legislativa²⁴⁶, este autor señala que en la ley solo debe haber normas que merecen estar en ese rango, en tanto que los detalles, la estructura y funcionamiento de la dependencia, asegurando que tal técnica normativa atiende con mayor eficacia las necesidades de la procuración de justicia en un lugar tan complejo, como lo es el Distrito Federal.

El autor cree conveniente que la regulación detallada de la organización (estructura) y funcionamiento se detallen en un reglamento²⁴⁷, toda vez que considera inconveniente que cada reforma jurídica deba pasar por el Congreso, como era lógico, pues el Congreso de la Unión tenía facultades legislativas en el Distrito Federal, y por el contrario el proceso para crear reglamento es mucho más ágil.

Personalmente considero que si bien es cierto, la creación de un reglamento, modificación o derogación es mucho más sencilla que una reforma legal, debido al procedimiento ordinario que se tiene que seguir, la importancia de ésta materia

²⁴⁶ Por técnica legislativa habra de entenderse "*al conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.*" INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 2001. P. 2629. Asimismo Eugenio BULIGYÑ señala que la técnica legislativa, constituye una parte del Derecho Parlamentario cuyo objeto de estudio es el conocimiento de los diversos pasos inherentes a la elaboración y adecuada redacción de las leyes, de las disposiciones normativas particulares, así como en lo referente a sus reformas y enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, se encuadra en lo que algunos autores han denominado "teoría de la legislación". Revista mexicana de estudios parlamentarios, México, 1ª época, Vol. 1, No. 3, septiembre-diciembre de 1993, Pp. 33 a 51.

²⁴⁷ El vocablo Reglamento deriva del latín *reglare*, como colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Por ello, el reglamento se encuentra subordinado a la ley, sin que se pueda contrariar el contenido de ésta última. Normalmente la facultad reglamentaria está en manos del Poder ejecutivo, además de que no se sujeta al procedimiento legislativo ordinario. Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Diccionario Universal de Términos parlamentarios", 2ª edición. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Editado por Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 1998, 838.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

amerita que en la Ley Orgánica se establezca bases sólidas para mejorar el perfil del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, las cualidades de los agentes del Ministerio Público, sus oficiales secretario, así como los miembros que integran el cuerpo de la hasta ahora Policía Judicial, quienes en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán ostentar el nombramiento en caso de no llenar los requisitos mínimos y no reunir el perfil adecuado para desempeñar el cargo.

4.3 Mecanismo para la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Podemos encontrar el fundamento constitucional referente al nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal el artículo 122 inciso D) que a la letra dice: *"El Ministerio Público en el Distrito Federal estará presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento"*.

Asimismo nos podemos dar cuenta que el legislador no considera que deba ser la Ley Orgánica la que verdaderamente deba contener el procedimiento a seguir para el nombramiento del Procurador capitalino, al disponer en su artículo 19 que el procurador será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Toda vez que ni en la Norma Fundamental, ni en la Ley Orgánica se precisa dicho procedimiento, es de concluirse que tal forma parte del contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal.

Se ha dicho normalmente que un mecanismo de carácter mixto para el nombramiento del titular del Ministerio Público para el Distrito Federal le daría mayor autonomía a la institución, sin embargo, tal opinión hay que tomarla con sus reservas, ya que como los versados en la materia saben el nombramiento del Procurador General de la República desde el año de 1994 estaba a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente²⁴⁸. Lamentablemente la disposición constitucional y legal se quedaron cortas, pues no obstante el control del Poder legislativo sobre el nombramiento del Procurador General de la República, el titular del ejecutivo tiene la facultad de removerlo libremente, lo que a todas luces parece incongruente, ya que si el sistema de nombramiento es mixto, también lo debe ser para su remoción²⁴⁹, si no la pretendida autonomía del Ministerio Público seguirá siendo un mero discurso demagógico, al menos en lo que respecta al nombramiento.

En el caso del nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el mecanismo para su designación no tiene el carácter de democrático,

²⁴⁸ En virtud de que los órganos del Poder legislativo no realizan sus funciones de manera ininterrumpida, tal y como acontece con los órganos del poder ejecutivo, actuando solo en ciertos periodos de tiempo determinados en la Constitución y en las leyes secundarias, el constituyente permanente ha considerado necesaria la existencia de un órgano del Congreso susceptible de prolongar la presencia del Poder legislativo en la vida política del Estado, mismo al que se le ha denominado "Comisión Permanente". Cfr.- SERNA DE LA GARZA, José María, "Panorama del Derecho mexicano", Editorial Mac Graw Hill, México; 1997, Pp. 34 y 35. Al echar un vistazo al pasado histórico del principio de la división de poderes, ideas que fueron plasmadas por Locke y Montesquieu. Este principio fue recogido por el primer constituyente mexicano, pero con el temor por parte del ejecutivo de que el Poder Legislativo fuese más fuerte, por lo que se tomó la decisión de dividir a sus órganos en dos cámaras y con un funcionamiento interrumpido de funciones. Véase SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, "Derecho parlamentario constitucional mexicano", Editorial Themis, México; 1999, Pp. 86 a 88.

²⁴⁹ Cfr.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Poder Judicial y Ministerio público", UNAM y Porrúa, México; 1996, Pp. 370 y 371.

toda vez que el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que en el interviene directamente el Jefe de Gobierno del DF con la anuencia del Presidente de la República.

Por tanto, se propone que para el nombramiento del titular del Ministerio Público en la CD. De México intervenga el Jefe de gobierno al proponer una terna de candidatos que podrían salir de una convocatoria y concurso respectivo de cara a la comunidad de la Ciudad de México y calificándola la Asamblea Legislativa del DF, órgano que tendrá la última palabra, como la más alta representación ciudadana o del pueblo.

4.3.1 Perfil y Personalidad del investigador

Es conveniente recordar que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal es el titular del Ministerio Público en la capital de la república, y de ahí que tenga bajo sus ordenes a una serie de personas con funciones legalmente establecidas que le sirven para cumplir con los cometidos constitucional y legalmente establecidos a ellos.

Son distintas las funciones y cargos que ocupan los subalternos del Procurador, siendo el papel mas destacado y de mayor importancia el de Agente del Ministerio Público. Que por cierto, habrá de recordarles a las autoridades administrativas, de guardar el debido trato a éstos servidores públicos, en pleno respeto a su dignidad como elementos sustanciales en la procuración de justicia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay quienes señalan que para llevar a cabo un proceso de selección con mecanismo mas transparentes y confiables, se requiere que la selección de los aspirantes la realice un tercero e imparcial, postulando la idea de que sea el sector educativo quien intervenga, mediante la aplicación de pruebas y evaluaciones (UNAM).

De ésta manera se podrá ver que los aspirantes a agentes del Ministerio Público cubran los requisitos técnicos, científicos, éticos, físicos y psicológicos que garanticen tanto a la ciudadanía como al Estado la eficiencia y honradez de la gente que se encargará de la Procuración de Justicia en la Cd. De México.

Las valoraciones que se les deban hacer a los aspirante a agentes del Ministerio Público han de verificar que éstos tengan las aptitudes y actitudes necesarias y suficientes a fin de evitar desviaciones y abusos de Poder.

Son varias las evaluaciones a que deberán someterse los futuros agentes del Ministerio Público. entre las cuales hay que destacar: la física, social; psicológica, de conocimientos generales y médica, siendo el contenido de cada una de ellas el siguiente:

- Evaluación física.- La finalidad de ésta prueba es determinar el nivel de condición física, valorar las capacidades motrices de los aspirantes, de acuerdo a la actividad que deben desarrollar, mediante la aplicación de

distintas pruebas ,a saber: carrera, saltos, ejercicio de defensa personal, deporte recreativo, etc, habilidades que en realidad muy pocos agentes del Ministerio Público poseen. En muchos de los casos, es decir, de los que tienen cierta condición física, practican un deporte, generalmente futbol, los fines de semana, lamentablemente esto no le sirve de mucho cuando se debe investigar al crimen organizado, por la tareas propias de la investigación. Los agentes del Ministerio Público no son atléticos, ni dominan artes marciales, lo que les resta movilidad fuera del trabajo de oficina.

Dadas las condiciones físicas en que muchos de los agentes del Ministerio Público se encuentran carecen de resistencia, velocidad y fuerza, lo que los inhabilita para ejercer una lucha cuerpo a cuerpo con los delincuentes, cuando esta labor fuese necesaria. A esta pena hay que añadir que tampoco cuentan con capacidad física para soportar un esfuerzo originado en la actividad prolongada. Y fíjense que se trata de una cuestión no de menor importancia, ya que los Agentes del Ministerio Público deben cumplir con turnos de trabajo en ocasiones prolongados, cuestión que será abordada en puntos subsiguientes.

- Evaluación social.- Mediante la evaluación que se comenta se puede valorar el entorno y características sociales de los aspirantes a agentes del Ministerio Público, lo mismo que con su entorno familiar, su situación económica y cultural, etc.

La evaluación consiste en una entrevista y en una visita domiciliaria, siendo la primera de ellas el contacto inicial con el aspirante para la obtención de información general, en tanto que en la visita se puede verificar de manera directa los datos proporcionados por el aspirante. Dentro de los datos que se deben cuestionar y comprobar son los relativos a la estructura familiar, su situación económica, ver su pasado laboral. Dentro de los puntos señalados hay que destacar el perfil axiológico de la persona, con relación a su familia, a la sociedad y al trabajo, y conocer así su escala de valores. Además es necesario conocer lo relativo a sus relaciones interpersonales. Otro de los puntos importantes es conocer su pertenencia a grupos de índole religioso. Político²⁵⁰, etc, para saber en que medida esto pudiera influir positiva o negativamente en su conducta.

Pero la visita domiciliaria no solo sirve para verificar la veracidad del dicho de la persona, así como corroborar las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve, sino para verificar mediante cuestionamientos a sus vecinos sobre su comportamiento y el de su familia.

- Evaluación psicológica.- Consiste en obtener y valorar los datos básicos referentes a sus capacidades intelectuales, emocionales y habilidades del individuo, para lo cual se requerirá que se le aplique pruebas que incluyen los siguientes aspectos: inteligencia, estructura psíquica y emocional, cultura,

²⁵⁰ Sin que se trate de un dogma, se sabe que los partidos políticos ejercen gran influencia en la opinión y conducta de sus militantes, lo que conlleva a la obligación de los últimos a tomar determinaciones que sean primeramente favorables a la agrupación política a la que pertenecen y luego al interés general de la sociedad. La disciplina de grupo es mas evidente hacia el interior de los organos legislativo, sin embargo el fenómeno no escapa de quienes detentan un puesto dentro de la administración pública.

interés y habilidades, comportamiento laboral, tendencias o posibles inclinaciones a las drogas y el alcohol. De éstas se logrará desprender si la persona que ha solicitado el puesto de Agentes del Ministerio Público tiene afinidad al cargo. Pero no solo se advierten los rasgos negativos de la persona, sino que también se desprende quienes cubren el perfil idóneo del investigador, por lo que deberán cubrir las siguientes características: Debe contar con capacidades intelectuales de alto nivel, con una sólida estructura de la personalidad, buen manejo de presión, control de impulsos, capacidad de liderazgo, y responsabilidad.

De las anteriores, me parece interesante el rasgo de "*Lider*", ya que aunque la Constitución en su artículo 21 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 24 dispongan que la Policía Judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, auxiliándolo en la investigación de los delitos del fuero común, en la realidad la Policía judicial no contempla esa comunión, ni el liderazgo de que se habla. La falta de entendimiento entre la Policía y el Ministerio Público diluye los esfuerzos por abatir la delincuencia en el Distrito Federal. Por tanto, el texto constitucional y legal requiere además de la voluntad de las personas involucradas, para que dichos enunciados normativos dejen de ser letra muerta.

A lo anterior habrá que añadir, que las pruebas psicológicas deben determinar la vocación de servicio y los principios éticos del aspirante, que permita tener en lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

futuro, servidores públicos adecuados para el cargo de Agente del Ministerio Público.

- **Evaluación de conocimientos**.- Mediante la valoración cognitiva se puede establecer el nivel de conocimientos de acuerdo al cargo.

La evaluación, en primer lugar se debe enfocar al aspecto técnico jurídico, ya que la labor principal del Ministerio Público es la aplicación jurídica de las leyes, así como la investigación de los hechos presuntamente delictivos. Por lo que sus conocimientos en el ámbito jurídico deben ser muy amplios y especializados, ya que no basta con conocer derecho constitucional, derecho administrativo, civil, penal, procesal penal y garantías individuales; sino que deben ser especializados en criminología, derecho mercantil (delitos financieros), victimología, etc. de acuerdo al área de investigación a que hayan de adscribirse.

- **Evaluación médica**²⁵¹.-Dicha valoración permitirá calificar el estado de salud de los aspirantes. a fin de saberlas aptas o no para el desempeño en un cargo dentro del área de seguridad pública.

La evaluación debe consistir primeramente en el llenado de un cuestionario médico, mas pruebas de laboratorio. De las pruebas que se realicen así como de los exámenes de laboratorio se conocerá si la persona ha sufrido de tabaquismo,

²⁵¹ En torno a los tipos de evaluaciones véase: GONZÁLEZ DE LA VEGA, AGUILAR RUÍZ, SALAS CHAVEZ y ARENAS VILLANUEVA, "La investigación criminal", 2ª edición. Porrúa. México: 2000. Pp. 81 a 91.



alcoholismo o drogadicción, alergias, etc; se conocerá sobre la posibilidad de desarrollar enfermedades hereditarias, diabetes o enfermedades mentales y del corazón.

Para el caso de que los aspirantes carezcan de uno o mas elementos del perfil que se pretende para ocupar el cargo de agentes del Ministerio Público, será necesario capacitarlos en las áreas en que se encuentran más bajos, para perfeccionar y pulir las cualidades de los aspirantes, ya que no sirve de nada contratar y seleccionar gente que no llena los requisitos que debe cubrir el perfil de tan digno cargo; porque así será imposible, como hasta ahora lo ha sido hacer frente a la delincuencia en el Distrito Federal.

4.3.2 Proceso de selección del investigador

Dependiendo de las labores sustantivas encomendadas a cada institución pública, así como las labores de apoyo que requiere, se crea una serie de catálogos de puestos, y los perfiles laborales que deben observar las personas que los ocupen.

De tal forma, que la selección del aspirante a ocupar un empleo público deberá realizarse con estricto apego estricto al perfil trazado, debido a que éste contiene las características técnicas y físicas adecuadas para el buen desempeño de la vacante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

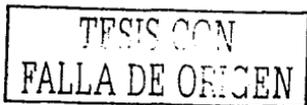
La detección del individuo idóneo para ocupar el cargo público ha de realizarse mediante la aplicación de exámenes o concurso; o mediante la valoración de méritos relativos al cargo y la institución en la cual va a prestar sus servicios.

El concurso en México, ha sido poco desarrollado desde el punto de vista legislativo; sus disposiciones suelen ser materia de los contratos colectivos de trabajo, y sin embargo desde hace tiempo, ha sido un foco de atención por parte de la administración pública, lo que se ha materializado en ciertos esfuerzos, que hasta la fecha son aún insuficientes, que establezca un sistema de administración y desarrollo del personal que garantice el honesto y eficiente desempeño de las obligaciones inherentes a la función pública, a la par que hagan efectivos los derechos de los trabajadores del estado frente a la administración pública.²⁵²

Lo anterior es susceptible de darse para el personal de la administración pública sin incluir a sus titulares; o al menos, no lo percibo de esa forma en este momento. Por lo que los titulares de las dependencias de gobierno, entre los que se cuenta el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, debe ser nombrado por un mecanismo mixto en que intervenga el Poder ejecutivo y el legislativo; aunque lamentablemente dicho mecanismo suele politizar el nombramiento.

Personalmente considero que la persona más adecuada para ocupar el cargo de Procurador General de Justicia del Distrito Federal debe ser un funcionario de la

²⁵² Cfr.- MARTÍNEZ MORALES, Ignacio, "Diccionario jurídico temáticos. Derecho burocrático", Editorial Harla, México: 1999, Pp. 23 y 24.



procuraduría, con la experiencia, madurez, preparación, tacto y reconocimiento público necesario para ello. Con tal medida se promueve el Servicio Civil de Carrera dentro de la Institución.

A fin de democratizar el nombramiento del Procurador capitalino considero conveniente que sea la Asamblea Legislativa, dentro de la cual la influencia de los partidos políticos es clara, la competente para seleccionar al candidato que cubra el perfil adecuado para ocupar tan distinguido puesto, de una terna presentada por el Jefe de gobierno del Distrito Federal, como ya se ha señalado.

Pienso que es una equivocación pensar que la capacitación y profesionalización del agente del Ministerio Público solo sea desde la perspectiva intelectual, ya que el Ministerio Público investigador no solo debe ser capaz de conocer la realidad de los hechos y distinguir entre los que son punibles y aquellos que no lo son, sino que debe enfrentarse cara a cara a los delincuentes, con la finalidad de dirigir de mejor forma el trabajo de la Policía Judicial y de los peritos de la procuraduría.

4.3.3 La evaluación del investigador y su capacitación

Es de suma importancia que no solo se vea y se le de importancia al proceso de selección de los aspirantes a Ministerio Público, sino que ya habiendo sido aceptados y en activo se les continúe haciendo evaluaciones periódicas a fin de garantizar a la sociedad que los servidores públicos siguen siendo aptos y no presentan desviaciones en su conducta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la misma forma en que se hace con los aspirantes, los agentes en activo deberán ser sometidos a evaluaciones físicas, psicológicas, sociales y de conocimientos, además de presentar su declaración patrimonial en donde se refleja coherentemente el nivel económico del servidor público con el salario que se le paga. Obviamente bajo la investigación patrimonial que corrobore su dicho.

Pero además será objeto de evaluación la eficacia en el desempeño de su cargo, y en caso de no ser el óptimo deberá ser removido tomando en cuenta los derechos que como trabajador del Estado tiene; pero que el costo de tal circunstancia no sea una barrera para contar con el personal adecuado dentro de la institución.

El conjunto de las evaluaciones señaladas son fundamentales para promover un verdadero servicio civil de carrera, en que se estimule a los miembros en activo mas eficaces y capaces y que no por razones presupuestales y meramente laborales se mantenga en la planta en activo a gente incapaz de servir a los fines de la Procuraduría. Cabe aclarar que para el debido éxito de lo que se plantea es necesario la eficacia presupuestaria; es decir, entre otras cosas, el Ministerio Público no debe ser homologado con los demás servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Los servidores públicos de la procuración de justicia, deben ser los mejores pagados y capacitados en México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Considero que la confidencialidad de los resultados de las evaluaciones atiende al respeto del derecho a la intimidad, sin embargo el inconveniente que le veo es la discrecionalidad de quienes manejan los expedientes para colocar a la gente de su confianza o de su simpatía sin que la gente se de cuenta, se vuelve caldo de cultivo de los corruptos; por lo que para lograr la mayor transparencia posible en el mecanismo de nombramientos así como para sus respectivas ratificaciones es necesaria la publicidad de las evaluaciones, objetivas e imparciales.

De las evaluaciones que se practiquen las que mayor peso deberán tener son las psicosociales. Los resultados psicológicos son de gran importancia, y sus resultados deberán indicar tres parámetros distintos, a saber:

1. Personas que no reportan desviaciones de acuerdo con la definición de los límites de aceptación psicológica;
2. Personas con desviaciones que se pueden corregir, mediante terapias grupales de atención psicológica, como sería el caso de stress policial;
3. Personas con desviaciones serias, por lo que se recomienda se les retire del puesto.

Con las evaluaciones sociales se pueden encontrar distintos comportamientos sociales o antisociales según sea el caso. Mediante las pruebas se puede advertir descomposición social, fundamentalmente dentro del seno del hogar (violencia intrafamiliar, separaciones, divorcios); otro signo de descomposición de la persona

lo representa el fondo económico, cuando se detectan posibles actos de corrupción (enriquecimiento más allá de lo que pueden generar sus ingresos conocidos), además los exámenes arrojarán si la persona ha mantenido niveles aceptables de integración social.

La atención psicológica de los agentes del Ministerio Público es fundamental a fin de evitar el stress policial.

Las situaciones cambiantes de la vida diaria propician las transformaciones psicofisiológicas del individuo, lo que se conoce como estados de stress que, de no controlarse pueden generar en la persona malestares físicos, psicológicos y confusiones en su conducta. Los estados de stress son producto de diversos factores, tales como carestía económica, competencia laboral, problemas familiares, dificultades de transporte, la misma inseguridad pública, contaminación, etc. El nerviosismo a que estos factores conducen al tabaquismo, alcoholismo, drogadicción, ausentismo laboral, aislamiento social, y merma enormemente el funcionamiento eficaz de la persona.

La atención y cuidado psicológico del agente del Ministerio Público es muy importante debido a que sus labores generan altos niveles de stress, debido a que éstas se centran en la represión y castigo por los enfrentamientos diarios contra la delincuencia; aunque al mismo tiempo debe brindar ayuda a la comunidad. Hay que reconocer que ésta dualidad de roles es muy difícil de sobrellevar sin que una

de ellas domine preponderantemente sobre el comportamiento de la persona, sobre todo por el desgaste emocional que esto significa²⁵³. Por ello el equilibrio emocional del agente del Ministerio Público es fundamental para la buena marcha de la institución.

A fin de ver hacia delante y a futuro, se deben realizar pruebas de conocimientos y pruebas físicas, cuyos resultados permitirán contar con indicadores que servirán para implementar programas de capacitación física así como de los conocimientos necesarios para desempeñar el cargo de agente del Ministerio Público y lograr su especialización.

Por lo delicado del sistema de seguimiento y evaluación, debe ser operado y analizado por el menor número de personas posible, bajo la supervisión directa del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Pienso que solo la honestidad del titular del Ministerio Público puede ser la base para que el resultado de las evaluaciones se maneje de forma confidencial, ya que en caso contrario el sistema de evaluación deberá ser manejado públicamente para lograr su transparencia y objetividad.

Para la capacitación de los agentes del Ministerio Público se han creado una serie de programas y planes con base en criterios didácticos y metodológicos.

²⁵³ Cit.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Memoria del III Congreso nacional de prevención del delito". PGR y Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro. México; 2000. P. 59.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sobre la capacitación *Rafael Martínez Morales* sostiene, que la administración pública, así como toda organización, requiere de los recursos humanos idóneos para realizar las funciones que le son propias, por lo que se requiere de personal versado en especialidades técnicas o profesionales.

Por ello, las instituciones públicas afrontan la imperiosa necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales, de acuerdo al perfil de cada uno de los puestos gubernamentales, sumado a la necesidad de continuar actualizando al personal de las instituciones gubernamentales, sobre los adelantos técnicos y científicos que se van generando.

Tal necesidad, propia de las sociedades industrializadas ha implicado la creación de estructuras dentro de las propias instituciones dedicadas ex profeso a la capacitación y actualización de su personal, mediante la elaboración de programas específicos que les permitan desarrollar eficazmente las actividades laborales que les han sido encomendadas.²⁵⁴

Las áreas de capacitación deberán instruir, educar y formar individuos competentes e informados, con un sentido social, que actúan por convicción sin egoísmo, con ganas de prosperar en el ámbito individual y en lo colectivo. Se debe buscar la excelencia académica: misma que solo se logrará mediante el esfuerzo y persistencia de los alumnos y la calidad de los docentes.

²⁵⁴ Cfr.- MARTÍNEZ MORALES. Ignacio.- Diccionarios jurídico temáticos. Derecho burocrático.- Op. Cit. p. 17.



Las cátedras que fundamentalmente se deben enseñar dentro de la profesionalización y capacitación de los Agentes del Ministerio Público están: Análisis de las reformas legales que deben aplicar a fin de unificar criterios; atención a la víctima, control y manejo del estrés, criminalística, criminología, derecho administrativo, derecho civil, derecho penal, derecho procesal penal, el estudio de los elementos técnicos de la consignación y la integración de la averiguación previa, derechos humanos, garantías individuales y sociales, derecho constitucional, amparo, ortografía y redacción, psicología criminal, victimología, etc. Los cursos que en ocasiones se imparten en el Instituto de Formación Profesional son buenos pero carecen de la profundidad y extensión durante el periodo que se dan generalmente (una semana). Los dan tipo conferencia; debiendo ser como seminario (de un mes) entre otros cambios metodológicos.

Solo que la enseñanza y capacitación continua de los miembros de la procuraduría enfrentan un grave problema presupuestal y administrativo²⁵⁵. El problema consiste en que de nada sirve una perfeccionada capacitación para miembros de la procuraduría que constantemente son removidos, que por cuestiones presupuestales deben abandonar el cargo, por ejemplo, el de

²⁵⁵ En la presente tesis solo se ha destacado la capacitación como un factor determinante para el buen funcionamiento de la Procuraduría capitalina; sin embargo, no hay que olvidar que es un derecho de los trabajadores adoptado por el mismo texto constitucional, atento a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 13, mismo que dispone: "*La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública...*". Sobre el particular se recomienda la lectura de los libros: LÓPEZ SÁNCHEZ, Cuauhtémoc. "Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del Estado mexicano". Archivo de derecho público y ciencias de la administración. Vol. 1. Facultad de derecho. Universidad Central de Venezuela; 1971. MORSTEIN MARX, Fritz. "El Estado administrativo", 2ª edición. Escuela Nacional de Administración Pública. España; 1975. OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de derecho administrativo", 5ª edición. Porrúa, México; 1988. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal". México; 1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ministerio Público o de Policía Judicial para obtener un mejor empleo; sumado a este problema la práctica de que en cada cambio de administración son removidos los mandos medios y altos de la dependencia, lo que provoca la discontinuidad de los programas, de las tareas y en sí del combate frontal a la delincuencia. Es decir, en síntesis no hay una certeza en la política laboral de la Procuración de Justicia, y un deficiente Servicio Civil de Carrera.

La capacitación continua de gente distinta provoca una fuga de dinero constante, sin que tal inversión se pueda ver reflejada en la práctica, es decir, en la tarea fundamental de los Ministerios Públicos, "Procurar Justicia".

Esto se advierte de la simple lectura del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que dispone que el servicio civil de carrera es para los Agentes del Ministerio Público, la Policía Judicial y los peritos adscritos a los servicios periciales de la institución. Esto no incluye a quienes los dirigen y coordinan, por lo que la remoción del procurador y de su equipo de trabajo, implica la remoción de los servidores subalternos.

Realmente es lamentable que el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal disponga que los Agentes del Ministerio Público, los Agentes de la Policía Judicial y los peritos Adscritos a los servicios periciales de la Procuraduría Capitalina sean considerados trabajadores de confianza, escudándose en el pretexto de ser ésta la naturaleza de sus funciones.

TESIS CON
FALLA DE C. GEN

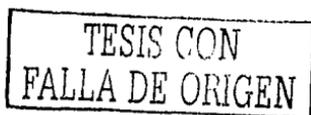
Sin embargo se sabe que los trabajadores de confianza no cuentan con las prestaciones laborales y de seguridad social consignadas en favor de los trabajadores del base al servicio del estado, tal y como lo dispone el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, problemática sobre la cual abundaremos en el siguiente capítulo, específicamente en el punto 5.4.²⁵⁶

4.3.4 La necesidad de que no solo sea licenciado en derecho el agente del ministerio público

Con un nexo inevitable con el punto anterior, se dice que profesionalmente no existe una verdadera carrera del Ministerio Público; que abundan las recomendaciones y las imposiciones, producto del juego político; los concursos de ingreso y ascenso son esporádicos y en ocasiones predeterminados.

Toda vez que el Ministerio Público juega un papel de suma importancia como representante social, que trabaja sobre el principio de la buena fe, con profesionistas formados en la carrera universitaria de derecho, así como contar con una especialización que sea avalada oficialmente. La especialización jurídica del Ministerio Público es fundamental, porque debe apearse totalmente a derecho en su actuar cotidiano, con un sentido de igualdad, rapidez, eficiencia,

²⁵⁶ "Artículo 8°. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios". Es curioso ver que falta la reforma legal en el sentido de otorgarle a los trabajadores los derechos laborales y de seguridad social que les brinden una mayor seguridad en el empleo, siendo una de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fundamento en el inciso I de la Base primera del artículo 122 de la Constitución Federal.



objetividad, imparcialidad, legalidad y gratuidad, orientando sus acciones hacia la cultura del respeto al marco jurídico, erradicando la corrupción, combatiendo la impunidad y promoviendo una nueva moral en los servidores públicos encargados de la procuración de justicia, así como de su atención humana hacia las víctimas.²⁵⁷

Pero el actuar cotidiano a que se hace referencia en el párrafo anterior es la investigación y la persecución de delitos, para lo cual son tan indispensables los conocimientos jurídicos, como los de todo un investigador, cuya perfección no se hace en las aulas de la facultad de derecho de una universidad, sino de métodos científicos adecuados para que con el rastreo de ciertas pistas se logre conocer la verdad "histórica" de los hechos.

Coincido con la opinión de *Raúl Plascencia Villanueva* cuando afirma que una de las causas que provoca la corrupción es la carencia de personal capacitado dentro de la Procuración de Justicia, así como la falta de un adecuado servicio civil de carrera dentro de la institución.²⁵⁸

Lamentablemente de los Instituto de Capacitación egresan los candidatos con una preparación sumamente genérica, sin que hayan logrado una especialización, tanto en áreas jurídicas como un adecuado adiestramiento en armas, preparación física, ni métodos de investigación criminal.

²⁵⁷ Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM.- La justicia mexicana hacia el siglo XXI.- Op. Cit. P. 361.

²⁵⁸ Cfr.- Ibid. Pp. 368 y 369.



Es importante que haya una carrera especializada para la procuración de justicia, en donde la formación que se pretenda no sea genérica, sino también de conocimientos técnicos en la materia legal, y de una preparación pragmática. Si estamos hablando de la licenciatura en Procuración de Justicia buscando el aval de la UNAM.

En defecto de lo anterior y de forma inmediata crear una especialización en Procuración de Justicia, enfocada a la actividad del Ministerio Público. Obviamente dándole preferencia a los elementos de ésta Institución y de justicia.

La carrera de leyes o derecho le brinda a los estudiantes un campo de acción sumamente amplio, toda vez que un egresado de sus aulas tiene la oportunidad de ejercer la profesión en despachos litigiosos, corporativos, notariado, corredurías públicas, en los ramos de seguros y fianzas, área fiscal y administrativa, en el Poder legislativo o dentro del Poder judicial (secretario de acuerdos, jueces, magistrados, etc) o en la administración pública (Poder ejecutivo local). Estos profesionales del derecho tienen una visión muy distinta de la misma profesión porque cada uno de ellos despliega sus actividades en labores distintas, lo que permite la especialización en distintas áreas de los jurídico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4 La multifuncionalidad del Procurador General de Justicia del Distrito Federal como obstáculo para una óptima procuración de justicia en materia de delincuencia organizada

El artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone para el ministerio Público las siguientes funciones:

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

- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Con relación a la última fracción, tenemos que el Ministerio Público del Distrito Federal también se debe hacer cargo de la aportación de pruebas en los procesos de índole penal, así como de otras materias, abogando por la parte que representa debiéndose seguir preparando al Ministerio Público en un verdadero litigante,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

profesional y efectivo, con resultados palpables.

Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones generales contempladas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuyos conceptos sobresalen las siguientes actividades:

I. Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno;

II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;

III. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

V. Certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados;

VI. Resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan;

VII. Apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII. En los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la distribución de competencias. En los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno, y

IX. Comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación aplicable.

Juristas de la talla de *Luis Cabrera* y *Héctor Fix Zamudio* se han pronunciado por el acotamiento y división de las funciones que la figura del Procurador ha ostentado durante nuestra trayectoria constitucional. La opinión mas longeva sobre el particular la emitió el primero de los nombrados, cuando advirtió sobre las funciones antagónicas del Ministerio Público como representante del Estado y como representante de la sociedad concomitadamente.²⁵⁹

Atinadamente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone en su organigrama de gobierno centralizado a la figura del Procurador General de Justicia y por otro al Consejero Jurídico y de Servicios Legales, lo cual representa un paso importante al reconocer el postulado de Don Luis Cabrera, sin embargo no han sabido comprender que la naturaleza de ambas funciones es distinta, por lo que no veo la razón por la cual en el mismo ordenamiento se dice

²⁵⁹ Cfr.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM.- Justicia y sociedad.- Op. Cit. P. 327.



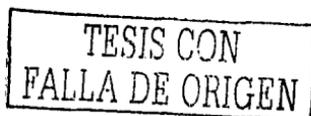
que el Consejero Jurídico debe cumplir con los mismos requisitos para ocupar el puesto que los previstos para el Procurador de Justicia (art. 18 LOAPDF y art. 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Héctor *Fix Zamudio* agrega que al Ministerio Público se le han conferido una gran variedad de atribuciones, dentro de las cuales las hay unas en la defensa de los intereses patrimoniales del estado, asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos, la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. Por lo que hay que tomar en cuenta que algunas de éstas atribuciones resultan incompatibles, aunque necesarias dada la compleja vida jurídica de nuestra época.²⁶⁰

Por su parte *Guillermo Colin Sánchez* resalta la importancia de la función del Ministerio Público en materia penal, derivada del texto del artículo 21 de la Norma Fundamental; aunque su actuar no se limita en ése ramo, teniendo una gran participación en esferas distintas de la administración pública²⁶¹; por ejemplo cuando interviene en juicios de carácter civil, como representante de los menores e incapaces, o cuando se afectan los intereses del Estado, por lo que sintetiza sus funciones de la siguiente manera:

²⁶⁰ Cfr.- *FIX ZAMUDIO*, Héctor.- La función constitucional del Ministerio Público.- Op. Cit. Pp. 145 y 146.

²⁶¹ Asimismo véase el punto de vista de *GARCÍA CORDERO*, Fernando. "La reforma procesal penal 1983-1988", 2ª edición. Librería de Manuel Porrúa, México: 1988. Pp. 52 y 53, y *CASTRO*, Juventino V. "La procuración de justicia Federal", Porrúa, México: 1993. Pp. 9 a 12



Posee funciones en materia penal; en el derecho civil, en el juicio constitucional, como consejero, auxiliar y representante legal del ejecutivo.

Por su parte *García Ramírez* justifica y resume la multifuncionalidad del Ministerio Público, porque en cualquiera de los casos se puede ver lesionado el interés público.²⁶²

De las consideraciones que se han señalado desprende que el Ministerio Público, como cualquier otro órgano del Estado, para perfeccionar el desenvolvimiento de sus principales funciones debe desprenderse de algunas, que pueden ser mejor llevadas por órganos distintos, e incluso de distinta naturaleza, que se apeguen a la naturaleza de dichas funciones. A manera de ejemplo, y cuando se trata de la defensa de los intereses de los menores o incapacitados, e incluso de los albaceas ausentes en un juicio familiar, el Ministerio Público adscrito al juzgado civil o de la familiar, según sea el caso, no debe ser un investigador profesional, ya que no trata de descubrir hechos delictivos, tan solo debe defender en juicio los intereses de los sectores vulnerables de la sociedad, por lo que el puesto debe ser otorgado a un abogado; es decir, litigante en los tribunales. De ello se desprende que el perfil del puesto es totalmente distinto al del Ministerio Público investigador de delitos, quien debe proteger a la sociedad de males totalmente distintos.

²⁶² Cfr.- Autor citado por CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel.- El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México.- Op. Cit. Pp. 27 y 28.



4.5 El ministerio público y los derechos humanos

En términos generales, los derechos humanos son el "*conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual o colectivamente*".²⁶³

La noción de los derechos humanos ha evolucionado durante el tiempo y en el espacio, por lo que han atravesado por varias etapas. Así pues, en su origen se trataba de un concepto político, que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía inherente a todo ser humano. Esto significaba que el Estado no interviniera dentro de la esfera de los derechos civiles, es decir, los que miran a la protección de la vida, la libertad, la seguridad e integridad física y moral de la persona humana. En su conjunto, estos derechos provienen de una concepción individualista.²⁶⁴

En la siguiente etapa, el individuo ya no es opuesto al Estado, sino que participa en la estructuración política de la sociedad, ejerciendo sus derechos políticos dentro del territorio del estado.

²⁶³ CARBONELL, Miguel (coordinador). "Diccionario de derecho constitucional". Porrúa y UNAM. México: 2002. P. 173.

²⁶⁴ Cabe recordar que la concepción individualista de los derechos tuvo su auge más fuerte a partir de la revolución francesa de 1789, que tuvo una gran influencia en los Estados que se formarían próximamente, tal es el caso de las colonias inglesas que se establecieron en América bajo el Nombre de los Estados Unidos de Norteamérica y de las colonias que habían sido dominadas por la corona española, entre las que se encuentra nuestro país. Sin embargo, se conoce que la Constitución más liberal que ha tenido nuestro país es la de 1857, ambas de corte Federal. Para conocer su contenido lease el libro de: TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México: 1808 - 1994", 18ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México: 1994.

Finalmente aparecen o se reconocen una nueva serie de derechos, como lo son los económicos, sociales y culturales, formando una categoría distinta. Por ello, al Estado corresponde velar por el efectivo goce de estos derechos por parte del gobernado, transformándose en el promotor y garante del bienestar económico y social, en tanto que en el pasado el estado solo era responsable de la protección y el mantenimiento del orden público y de la seguridad de todos.²⁶⁵

Esta es la idea que recoge el legislador local cuando dispone en el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que las atribuciones del Ministerio Público en materia de derechos humanos, comprenden:

I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos;

II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;

III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos, y

²⁶⁵ Cit.- CARBONELL, Miguel (coordinador).- Diccionario de derecho constitucional.- Op. Cit. P. 174.



IV. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.²⁶⁶

El jurista mexicano *Eduardo Andrade* advierte que en el seno de las comunidades modernas se percibe que se ha ido demasiado lejos en la protección de los derechos humanos de los delincuentes, y que, dichas protecciones han servido a los criminales como armas que puede usar en contra de la misma sociedad, quedando en una mejor situación el delincuente que la víctima del delito.

En este sentido se ha hecho expresar la sociedad mediante los medios de comunicación, en los que cada vez es más sonado que las instituciones encargadas de la protección de los derechos humanos²⁶⁷ lo hacen a favor de la delincuencia cada vez más compleja y organizada.

²⁶⁶ Sin entrar en mayores detalles, en la actualidad se ha discutido mucho en torno al sometimiento de la soberanía nacional tras la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual emite resoluciones que no obligan particularmente a los individuos, sino que tiene la características de obligar a los Estados a acatarlas cuando conocen de asuntos en que se han violentado las garantías individuales de la persona recurrente. Se recomienda la lectura de los libros: BIDART CAMPOS Germán. "Teoría general de los derechos humanos". UNAM. México: 1989. CASTAN TOBEÑAS, José. "Los derechos del hombre", 2ª edición. Editorial REUS. España: 1976. FERRAJOLI, Luigi. "Derechos y garantías: la ley del más débil". Editorial Trotta. España: 2001. GARCÍA BAUER, Carlos. "Los derechos humanos, preocupación universal". Editorial universitaria. Guatemala: 1960. PÉREZ LUÑO, Antonio. "Delimitación conceptual de los derechos humanos". Publicaciones de la Universidad de Sevilla. España: 1979. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. "Derechos humanos". UNAM. México: 1981.

²⁶⁷ Cabe hacer notar, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de los Derechos humanos no son la única ni la más importante instancia a la que se puede acudir cuando los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política han sido violentados por parte de las autoridades. Para ello fue concebido el juicio de amparo o juicio de garantías, cuya creación ha sido atribuida al yucateco Manuel Crescencio Rejon.

El problema antes descrito se ha dado debido a que todo acto de represión por parte de la autoridad significa necesariamente una limitación de los derechos humanos del delincuente.

Cabe hacer notar que la represión no significa otra cosa que la reacción defensiva del grupo social frente a aquellos transgresores de la ley, quienes vulneran los derechos no solo del afectado directo, sino también de la sociedad en su conjunto.

El ejemplo más claro de limitación de los derechos del individuo, es la privación de la libertad. Es evidente que la libertad es uno de los derechos fundamentales del hombre y garantizado de forma amplia en las distintas Constituciones del Estado moderno; y sin embargo la protección de éste derecho no puede llegar al extremo de impedir al estado de privar a un individuo de éste derecho cuando lo sanciona por la comisión de un delito.

Por ello, el jurista mexicano referido sostiene que si el régimen jurídico del lugar de que se trate, y en el caso específico del Distrito Federal, contempla la privación de la libertad o cualquier otro acto represivo ante la aparición de una determinada conducta, no se trata de una violación de los derechos humanos, pues legalmente es permitido. Este punto de vista, desde luego es meramente desde el plano técnico-jurídico, sin incluir los planos filosófico y moral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por tales motivos sostiene que los actos emanados durante la investigación, durante el juicio y con motivo del cumplimiento de la sentencia penal, constituyen formas de limitación de los derechos jurídicamente justificadas, y que además deben estar reguladas por la ley y emitidas con anterioridad al hecho de que se trate.

Pero a ésta situación habrá que añadirse el combate a la delincuencia organizada; ya que ésta presenta características especiales, como ya ha sido desarrollado, por sus altos niveles de organización, por su gran capacidad para el manejo de grandes recursos, el manejo de armamento, su facilidad para penetrar hacia el interior de las instituciones del Estado, ya sea mediante el uso de la corrupción o de la intimidación, con lo que han logrado la garantía de impunidad.

Ante éstas nuevas formas de delincuencia, la sociedad ha tenido que responder mediante la adopción de nuevos instrumentos jurídicos para combatirlos, que constituyen nuevas formas de limitación de los derechos humanos de quienes delinquen.²⁶⁸

Por ello, las respuestas que se den para luchar contra el crimen organizado deben combatir tanto las causas como los efectos (por cierto, estrategia actual utilizada por el Lic. Andrés Manuel López Obrador Jefe de Gobierno del Distrito Federal), por lo que el catálogo de acciones surgidas se van constituyendo como

²⁶⁸ Cit. - ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo.- Op. Cit. Pp. 30 a 34.

limitaciones de los derechos humanos de quienes participan o se presume participan en las organizaciones criminales.

No obstante lo anterior, también ha surgido una nueva tendencia a proteger los derechos humanos y las garantías individuales de la víctima del delito, lo que viene equilibrando la balanza en beneficio de la sociedad en su conjunto. Si bien es cierto que han existido prácticas policiales y Ministeriales violatorias de los derechos del gobernado, por lo que se llegó a pensar en el presunto delincuente como una víctima de las autoridades estatales, esto no debió nunca convertirse en un sistema de impunidad; por lo que postulo la idea de que antes de la observancia de los derechos humanos del delincuente, debe velarse y protegerse los derechos humanos de la víctima, quien en un momento de la historia fue un personaje invisible para la justicia en nuestro país.

En éste sentido se ha manifestado *Juventino V. Castro* al escribir: "*Por lo tanto la misión constitucional de perseguir delitos es uno de los derechos humanos que debe prevalecer sobre la impunidad, o la realización de actos antisociales que puedan cometer los individuos, encargándose a un órgano especial persecutor de la justicia el que esto no ocurra sin que se solicite —y se obtenga por el cumplimiento de principios de legalidad—, el castigo de los responsables de dichos actos*".²⁶⁹

²⁶⁹ CASTRO, Juventino V.- La procuración de la justicia Federal.- Op. Cit. P. 35.



Esta parece ser la posición mas elocuente sobre el tema, ya que hay quienes de forma radical sostienen que el régimen de protección de las garantías individuales consagrado en la Carta Magna debe ser suspendido para los miembros de la delincuencia organizada, e incluso, para el caso particular del Distrito Federal. Bajo esta concepción, se dice que quienes forman parte de las organizaciones criminales que tanto dañan a la sociedad, por el hecho de romper precisamente con las normas de conducta no se les debe reconocer derecho humano alguno.²⁷⁰

Esta posición es producto de la pasión y no de la reflexión, se trata de una interpretación odiosa del texto del artículo 29 constitucional, que si bien, cualquiera los justificaríamos si llegáramos a ser víctimas del delito, como por ejemplo el del secuestro, no se trata de una posición razonada, argumentada ni justificada, por lo que la lucha en contra de la delincuencia organizada no se puede dar en el terrenos de la pasión, sino de la inteligencia y la elocuencia.

Para evitar el apasionamiento en la persecución de los delitos por parte del Ministerio Público y sus auxiliares es fundamental que en los Programas de estudios en los Instituto de Capacitación de las Procuradurías, y específicamente en la del Distrito Federal se aborde en los cursos una materia relativa al conocimiento pleno de los derechos humanos y la garantías individuales²⁷¹, en donde se de a conocer al alumno no solo el marco jurídico nacional, sino el

²⁷⁰ Cfr.- Revista Locus Regit Actum.- Num. 16. Nueva época, México: Diciembre de 1998. Pp. 128 y 129. El autor del artículo Lic. Raúl GARCÉS NOBLECIA critica el proyecto presentado por la Barra Nacional de Abogados encabezados por el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, en torno a la supresión de las garantías individuales de los miembros de las organizaciones criminales en el Distrito Federal.

²⁷¹ Programas de Estudios del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. México: 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

internacional que tenga aplicación en nuestro país a fin de lograr el perfeccionamiento de quienes deben combatir todos los días a la delincuencia.

A éste respecto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, firmó convenio con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en dónde se contemplan diversas actividades académicas sobre éste rubro.

4.6 La policía judicial en México y su óptima profesionalización

Jesús Martínez Garnelo entiende que la proliferación de actividades delictivas se debe primordialmente al resultado de dos factores, a saber: el económico y el social. Sumado a éstos factores se encuentran las limitaciones que registran los órganos encargados de la prevención, seguridad, custodia, investigación y persecución de los delincuentes, por ello se requiere de una nueva institución policial.

Primeramente habrá que revisar las leyes relacionadas con la estructura orgánica de la procuraduría para que el Instituto Técnico de Formación Profesional tenga intrínseca relación con las acciones ministeriales, de tal suerte que se realice la preparación organizada del Ministerio Público y de sus auxiliares, especialmente de la Policía Ministerial o Judicial, quienes le están jerárquicamente subordinados.

Los programas del Instituto deberán contener elementos como son los de la lealtad, disciplina, institucionalidad, nacionalidad y sobre todo, vocación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servicio.

Se puede tomar como referencia que los policías del ámbito Federal empezaron a llevar cursos de actualización adiestramiento para profesionalizar su labor, contando con el apoyo y respaldo de la policía Francesa, Española, Israelí, Canadiense, con la participación de agentes de Scotland Yard y del FBI con el único objetivo de tecnificar a nuestros policías, sobre todo para luchar en contra de la delincuencia organizada.

La falta de un genuino servicio civil de carrera en la procuración de justicia hace que los esfuerzos por capacitar a los miembros de la institución más que una inversión representa un gasto, ya que de nada sirve capacitar a gente que temporalmente colaborará en ésta noble función, y de hecho se ha visto que algunos ya capacitados obtienen un mayor beneficio económico uniéndose a las filas de la delincuencia en vez de conservar su puesto dentro de la Procuraduría.

Sobre el particular *Alejandro Ogarrío* afirma que la profesionalización de los servidores públicos de la Procuración de Justicia comienza desde el proceso de selección. Señala que nunca será fácil decidir en torno a las intenciones que guarda una persona para tomar un lugar dentro de la Procuraduría, ya que algunos lo harán por convicción y vocación de servicio y otros tan solo para obtener beneficios personales, amparados con una placa de la institución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para lograrlo existen exámenes que los aspirantes deben verificar a fin de conocer sus características psicopatológicas, sus conductas sintomáticas íntimas, sus tendencias agresivas externas, su autoestima, entre otros factores, para conocer en inmediatez la potencialidad del individuo a desplegar conductas antisociales.²⁷²

Entre las acciones de prevención y de preparación hay que crear grupos de inteligencia antisubversivo en la Ciudad de México, que enfrenten problemas frente a agrupaciones armadas, tales como por ejemplo: el Ejército Popular Revolucionario y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (grupos que han tenido su génesis en otras latitudes del territorio nacional pero cuya problemática se pudiera presentar en un momento dado en la capital de la república). Obvio es que no se pueden lograr resultados favorables si se combaten de una forma desorganizada, sino que para ello se requiere de una policía que prevenga, investigue y persiga, dado que se trata de agrupaciones que alteran el orden social y la propia seguridad de los gobernados.

La formación axiológica²⁷³ de la policía es vital para la institución, dado que en la realidad el Estado no parece estar en posibilidad de competir con la delincuencia en materia de sueldos: A manera de ejemplo, los pocos dólares que los cárteles de la droga pagan a sus protectores suman cantidades mucho más elevadas que

²⁷² Cfr. - Revista mexicana de Procuración de Justicia - Vol. 1, Num. 1, Op. Cit. P. 47.

²⁷³ Los auxiliares de la justicia deben poseer valores sociales, políticos, estéticos, religiosos y económicos, que sean de acuerdo al grupo poblacional cuyos intereses han de proteger

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el sueldo decoroso que un policía puede ganar por la persecución y aprehensión de los delincuentes.

Por ello los miembros de la Policía Ministerial deben estar convencidos que una vida sana, productiva, y decorosa, vale más que obtener ganancias estratosféricas. Deben convencerse que el valor "dinero", no debe regir sus vidas, ya que la seguridad, la libertad y la justicia retribuyen de mejor forma al ser humano.

Considero que la política gubernamental en materia de contratación de los miembros de la policía Judicial debe modificarse. Este no debe ser un renglón para el subempleo; ya que parte de la eficacia de la nueva policía es básica su preparación académica. No se puede seguir reclutando gente con nivel educativo inferior a la licenciatura, y dado que la función policiaca debe darse dentro de un marco del respeto a la ley y a las garantías constitucionales del gobernado, considero prudente que al menos, los miembros de la nueva policía cuenten con la licenciatura en derecho, a fin de permitir al Instituto de Capacitación y Formación de la Procuraduría la especialización de sus miembros.

Otro problema que enfrenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en general es la falta de infraestructura, de la renovación de armamento así como de los utensilios necesarios en materia de comunicación, entre los agentes de la policía, que son de suma importancia para la función persecutoria,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

preventiva y represiva del delito, sin los cuales no hay forma de competir contra los elementos de trabajo que utilizan los miembros de las organizaciones criminales.²⁷⁴

Lo que debe caracterizar a la función investigadora de los delitos, por parte de la Policía Judicial así como del Ministerio Público no debe ser el empirismo, sino que debe realizarse con apego al método científico, en donde se tomen en cuenta los caminos de la investigación, ya sea para recabar pruebas, sean vestigios o pruebas de laboratorio, para detener a un sospechoso o para acreditar un hecho específico, relacionándolo con el tipo penal y la probable responsabilidad. Además cuando rindan su informe policial, la lógica, los razonamientos, los argumentos y la técnica empleada deben ser tan contundentes que no deje duda alguna al Ministerio Público ni al juez cuando hagan la valoración de las pruebas aportadas. Para ello, es indispensable que el Policía conozca plenamente el bien jurídico tutelado por la norma penal, la peligrosidad del sujeto activo, si hay o no flagrancia, sin que haya un rompimiento de las actividades que realice el Ministerio Público y la Policía Judicial a fin de evitar la atomización de esfuerzos.²⁷⁵

Pero la función intelectual de la Policía Judicial se debe ver complementada con la preparación física del mismo, así como su capacitación para el manejo de distintos tipos de armas, desde los instrumentos más rudimentarios, hasta el buen manejo

²⁷⁴ Cfr.- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. "Seguridad Pública Nacional. Un sistema alternativo de política criminológica en México". Porrúa. México: 1999. Pp. 314 a 319.

²⁷⁵ Cfr.- Ibid. Pp. 330 y 331.

de las armas de alto calibre, conociendo desde su estructura, la potencia que éstas tienen, hasta la forma en que se puede evitar ser dañados por las mismas.

Con lo anterior se quiere decir que son tiempos en que se debe contar con policías altamente profesionalizados, capacitados y especializados, así como la construcción de un verdadero servicio civil de carrera, con supervisión y evaluación constantes.

Reitero mi convicción de que la lucha contra la delincuencia se debe dar desde el campo de la ciencia, la tecnología, la preparación, profesionalización y actualización de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia, quienes deberán siempre actuar dentro del marco legal y respetando los derechos de los miembros de la sociedad. No debe privar la tortura ni el abuso por parte de las autoridades policiacas, ya que las confesiones arrancadas mediante el castigo, y demás prácticas viciadas no ayudan en los absoluto a la lucha contra el crimen organizado, y solo institucionalizan un régimen de impunidad.²⁷⁶Vicio erradicado oportunamente, conforme a las declaraciones del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, maestro en derecho Bernardo Batís Vásquez.

²⁷⁶ Léanse algunas denuncias hechas en el libro de MARTÍNEZ CERDA, Nicolás.- Justicia sin moral.- Op. Cit. Pp. 28 a 30. En donde se denuncia la práctica de la tortura por parte de la Policía Judicial para lograr confesiones, sin que se necesitara de la intervención del Ministerio Público para que tuvieran valor probatorio ante los tribunales. Dicho abuso se convirtió en una práctica viciada que incluso llegó a tener la aprobación del Poder Judicial de la Federación mediante jurisprudencia firme, que le otorgaba valor probatorio pleno a las primeras declaraciones.

4.7 La intervención del ministerio público en la prevención de la delincuencia en el Distrito Federal

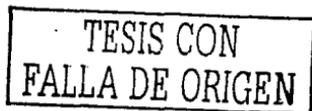
Jesús Martínez Garneño inicia su exposición sobre el presente punto con las siguientes palabras:

"Iniciaré comentando que el crimen organizado, al igual que el delito grave y otras tantas acciones delictivas como el secuestro, robo de vehículos, ya no solo representa en sí un fenómeno de trascendencia de ésta época, porque ya no solo el narcotráfico, el robo de autos o el asalto a bancos, sino que se agravó con el aumento de los secuestros, el tráfico de armas y personas, la violación de los Derechos de Propiedad Intelectual e Industrial, el asalto a los transportistas, el robo a casas, etc., que prácticamente son incontrolables y pero aún, no se ha logrado combatir con la eficacia necesaria".²⁷⁷

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General e Justicia del Distrito Federal dispone que las atribuciones de la Procuraduría en materia de prevención del delito, comprenden:

- I. Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado;
- II. Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, y

²⁷⁷ MARTÍNEZ GARNEÑO. Jesús.- Op. Cit. P. 215.



III. Promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito.

Durante el tercer Congreso Nacional de Prevención del Delito se llegó a las siguientes conclusiones, en torno a la participación de las procuradurías estatales en ésta materia:

1. Implantar en todas las procuradurías Generales de Justicia una Dirección de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, con la consecuente reforma a la ley orgánica y dotándola de los recursos suficientes para su funcionamiento;
2. Fomentar comités de consulta en materia de prevención de delito ajenos a la actividad política;
3. Coordinar en los tres niveles de gobierno la elaboración de programas para la prevención del delito, respetando sus ámbitos de competencia;
4. Considerar en la elaboración y ejecución de programas preventivos aspectos sociales, económicos y culturales del lugar en que se vaya a implementar, tomando en cuenta la problemática delictiva del sitio;
5. Promover la capacitación de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia en materia de prevención del delito;
6. Realizar acciones de concertación necesarias con la finalidad de conseguir el apoyo y compromiso de los medios de comunicación, organizaciones y agrupaciones civiles, que consoliden una cultura de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

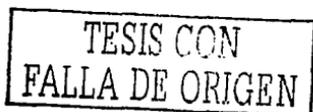
prevención del delito;

7. Difundir los elementos esenciales de la cultura de la prevención del delito y de la legalidad, en los diversos niveles que integran el sistema educativo nacional;
8. El desarrollo de investigaciones científicas que permitan diagnosticar problemas en materia de incidencia delictiva, a fin de realizar propuestas realistas y efectivas;
9. Detectar las causas que provocan la alteración de la seguridad y el orden público con la finalidad de evitarlas²⁷⁸, y evitar por consiguiente la consumación de hechos delictivos.

Respecto a las causas que provocan el fenómeno delictivo el Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000 señala entre las principales:

- Deterioro de las condiciones económicas y sociales;
- Agudización de la pobreza extrema;
- Inestabilidad laboral, desempleo y subempleo;
- Insatisfacción de las necesidades básicas de la población;
- Escaso acceso a las oportunidades de educación, servicios de salud y habitación;
- Alto índice de deserción escolar;
- Crisis estructural de la familia;

²⁷⁸ Cfr.- "Memoria del Tercer Congreso Nacional de Prevención del Delito". PGI Querétaro y PGR. México: 2000. Pp. 100 y 101.



- Desintegración y violencia familiar;
- Difusión en los medios masivos de comunicación de programas con alto contenido de violencia y sexo;
- Proliferación de barrios marginados;
- Construcción de grandes conjuntos habitacionales carentes de áreas verdes, deportivas y de esparcimiento;
- La falta de una reinserción social para quienes ya han estado en prisión, etc.

Son muchas las causas que generan conductas antisociales por parte de los individuos, por lo que su afrenta se debe hacer desde distintos puntos de reacción, tales como el impulso de campañas para la prevención de ilícitos, con apoyo de los medios masivos de comunicación; el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas; así como campañas de prevención de la violencia intrafamiliar, fármacodependencia y victimología, entre muchas otras que sin duda son un basto campo para otra investigación.

Por ello, los esfuerzos realizados en ésta materia, requieren de la participación de los distintos órganos de la administración pública, así como de distintos sectores de la sociedad civil, quienes en su conjunto podremos abatir considerablemente a la delincuencia desde la trinchera de la cultura.²⁷⁹

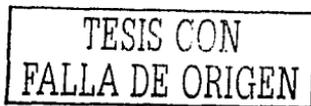
²⁷⁹ La Secretaría de Educación Pública ha participado mediante la promoción de programas estatales para el control de drogas en coordinación con la Secretaría de Salud. Dentro de la SEP, la Comisión Nacional del Deporte y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes han tenido un papel activo en la lucha para la prevención del delito. Cfr.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.- México 17 de junio de 1993. P. 19.

No obstante lo anterior, *Martínez Garnele* basa su idea de la prevención en los siguientes pilares: acabar con la impunidad, se establezcan medidas más severas y se amplíe el catálogo de delitos²⁸⁰; acciones que no solo incumben a los órganos de la procuración de Justicia, sino a los de Administración de Justicia y a los congresos, tanto Federal como de los Estados, y en el caso particular la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Respecto al órgano de procuración de justicia, pone especial énfasis en la mayor especialización de los cuerpos policiacos, a fin de que conozcan los equipos necesarios y tener la capacidad para luchar en contra de los miembros de las organizaciones criminales, quienes destinan buena cantidad de recursos en la preparación de su gente, compra de armamento sofisticado y el uso de nuevas tecnologías; que dicho en otras palabras, se requiere de una fuerza de reacción igual o mayor que la acción producida por los delinquentes.

El autor del libro "Seguridad Pública Nacional hace una denuncia en sumo delicada al afirmar que entratándose de los cuerpos policiacos, dentro de sus corporaciones existen poderosas mafias, que involucran a servidores públicos de todos los niveles. A manera de ejemplo, afirma que con el dinero que se paga por la obtención de algo de droga, los delinquentes desglosan cierta cantidad para pagar protección por parte de agentes y jefes policiacos, y los jefes entregan parte de su cuota a los altos funcionarios de las instituciones. Por lo que la lucha en

²⁸⁰ Cit. - MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.- Op. Cit. P. 215.



contra de la delincuencia, sostiene, no debe hacerse de adentro hacia afuera y no de afuera hacia adentro.²⁸¹

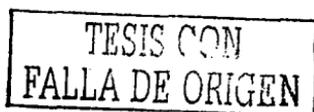
Por lo que se sugiere la limpieza institucional de todos aquellos servidores públicos corruptos y que se hayan visto involucrados en la comisión de delitos.

Una medida acertada que se ha implementado en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la rotación de los Ministerio Públicos a fin de evitar cotos de Poder basados en la impunidad y la corrupción. A pesar de ello, la tarea de limpieza dentro de la institución debe hacerse de manera objetiva, y aquellos servidores que deban ser removidos, solo se harán objeto de sanciones con base a pruebas.

Coincidiendo con *Martínez Garnelo*, una tarea eminentemente preventiva del delito y de la delincuencia organizada en la capital de la república es la profesionalización de los cuerpos policiacos y de los agentes del Ministerio Público, para que sean verdaderos promotores y custodios de la sociedad, así como combatientes del crimen.

Sumado a las consideraciones anteriores, se debe dejar asentado desde el presente capítulo la necesidad de crear una política criminal que funcione eficazmente para abatir el índice delictivo que se vive en la ciudad de México.

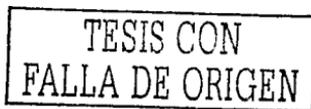
²⁸¹ Cfr.- Ibid. Pp. 216 y 217.



Según *Nelson Pizzotti*, los objetivos generales de la prevención del delito son los siguientes:

1. Las investigaciones que se encaminen para la obtención de un diagnóstico sobre las aptitudes personales y los hechos concurrentes cuando nace un delito, así como otro tipo de comportamientos o factores de la situación predelictiva, buscándose tener un panorama general sobre el delincuente, sobre los hechos sociales que generan delitos y sobre todo establecer una acción preventiva.
2. La evaluación de las investigaciones criminológicas para establecer un plano de profilaxis social con el fin de abatir la incidencia delictiva. Con esto se procura que a través de la investigaciones ministeriales se produzca un marco referencial que sirva para detectar sospechosos, tipo de armamento , etc.
3. La formación de personal adecuado para aplicar las medidas inherentes a la prevención y para al aplicación de medidas de limpieza criminal. Es inquestionable la necesario profesionalización de los agentes de la policía, así como de los agentes del Ministerio Público²⁸², quienes tienen la obligación de detectar indicios y evidencias que ilustren los mecanismos bajo los cuales opera la delincuencia.
4. La centralización, confección y publicación de estadísticas y tablas de prognosis criminal. En este rubro se toman en cuenta como medidas

²⁸² Sobre el particular coincidieron los procuradores que formaron la mesa de prevención del delito en el III Congreso nacional celebrado en Querétaro, celebrado el año 2000. P. 100.



auxiliares la antropología criminal, la estadística criminal, la biología criminal etc.

5. La realización de campañas de orientación social, para obtener su colaboración en materia de prevención del delito, entre otras medidas que no son labores que competen a los órganos de procuración de justicia.²⁸³

4.8 Pros y contras de los programas de Cero Tolerancia en Nueva York y Palermo. Y su aplicación en el Distrito Federal

Con relación a éste programa *René González de la Vega* comenta que mucho se ha escrito sobre el mismo gracias al enorme éxito que tuvo al abatir drásticamente la delincuencia en Nueva York.

El programa de Cero tolerancia ha sido invocado por militantes de partidos políticos y autoridades, algunos de ellos manifestando que podría ser una solución al problema de inseguridad en la Ciudad de México.

Los protagonistas de éste programa son el ex alcalde de la Ciudad de Nueva York, *Rudolph Gulliani* y el Comisionado de la Policía *Bratton*.

²⁸³ Cfr.- **PIZZOTTI MÉNDEZ**, Nelson.- Archivos da policia civil de Sao Paulo. Vol. XXVI. Brasil: 1975. P. 219. El autor suma a las medidas anteriores la elaboración de proyectos de ley, reglamentos, normas y procedimientos relacionados con la prevención del delito.



El programa fue bautizado con ese nombre en virtud de que la estrategia tomada por las autoridades estadounidenses perfilaron su accionar sobre ocho áreas estratégicas, sin permisividades y descuidos, mismas que se enumeran:

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. Rescatar los caminos.

El primer punto tiene como punto fundamental, determinar el *modus operandi* de los traficantes de armas, delito que en la actualidad es perseguido en México, por las autoridades de procuración de justicia federales. En el caso concreto se requeriría de la coordinación entre autoridades delegacionales, locales y federales para su combate.

En el caso de los estados Unidos se propuso crear una Unidad Especial para el Control de Armas de Fuego, constituida por personal local y federal, quienes cuentan con competencia para intervenir en éstos asuntos. Se habilitan a las autoridades de ambos niveles de gobierno para intervenir comunicaciones privadas, y actuar fuera de los límites geográficos de la entidad federativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además establecen una unidad especializada para controlar, registrar y priorizar las ordenes de aprehensión pendientes en la materia de armas²⁸⁴.

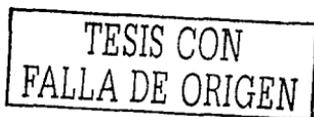
Otra manera de prevenir la delincuencia es el aumento de personal policiaco, equipados con armas y patrullas, para garantizar su presencia permanente en áreas en donde se registra alto índice delictivo.

A los investigadores de las Unidades de Robo con violencia se les ha capacitado para desarrollar sus actividades cuando se involucra el uso de armas de fuego. Son capaces de preparar la información pertinente en las ordenes de aprehensión y tienen instrucción técnica en entrevista e interrogatorios para usarla con detenidos en casos relacionados con armas.

Además usan los avances de la tecnología a fin de rastrear las armas, así como tener un buen manejo de los archivos en donde se contengan licencia individuales y colectivas de las mismas.

Sumado a lo anterior se ofrecen recompensas a quienes proporcionen informes acerca de la gente que posee armas en su comunidad, así como a quienes entreguen armas al gobierno, contando con una línea especial para denuncia pública. Se coordinan acciones de apoyo a éste programa mediante la ayuda de

²⁸⁴ En el caso del Distrito Federal, por ejemplo, la coordinación de las autoridades locales y federales es esencial, ya que en el caso de tráfico ilícito de armas en el barrio Bravo de Tepito, ha manifestado el Procurador Batís, que su persecución es competencia de las autoridades Federales, y el estar imposibilitado para tomar cartas en el asunto, según las declaraciones vertidas a los medios de comunicaciones el martes 22 de abril de 2003.



los policia de tránsito y personal de protección civil, y en el caso de México se puede hacer uso de la seguridad del Transporte Colectivo Metro.

Otro campo de batalla es el que se libra alrededor y dentro de las escuelas, a fin de despistolizarlas y evitar la venta y consumo de drogas; mediante la vigilancia policial en las mismas, y tener un control en quienes ingresan a los planteles, coordinando los esfuerzos directamente con las autoridades de educación. Se combate el ausentismo en las escuelas y se evita la reunión pública y amotinada de jóvenes para evitar la delincuencia juvenil.

Durante las vacaciones se implementan operativos de vigilancia y control en zonas de reunión de jóvenes, como campos deportivos, lugares con albercas y demás sitios.

Se tiene especial cuidado y se da distinto tratamiento a los jóvenes que habitualmente delinquen, contando con una base de datos respecto de aquellos que tienen cuentas pendientes con la justicia, ya sea por robo o portación de arma.

Se evitan violaciones a los reglamentos cívicos para combatir el vandalismo, ruido excesivo, consumo de alcohol y alteración del orden público. Se sanciona a

quienes vendan tabaco y alcohol a menores de edad²⁸⁵, especialmente en locales en donde hay juegos de video, billares, boliches y cines.

Personalmente, un factor criminógeno en la Ciudad de México es la alteración del orden público con motivo de manifestaciones, marchas y mítines que se concentran todos los días en las calles de la capital de la república. Estas conductas se han tolerado, pero ya no se puede permitir, dado que es común la violencia dentro de éstas manifestaciones, así como el hecho de que valiéndose de la revuelta que causan, se atreven a asaltar establecimientos mercantiles, hacer destrozos en vía pública, así como dañar a los automóviles que se encuentran de paso.

A la policía delegaciona²⁸⁶ se le capacita en torno a la cultura juvenil, como la vestimenta, actitudes, lenguaje, etc. Se crea además un sistema de datos que permite conocer las calles, pandillas y nombres de los relacionados con la delincuencia juvenil.

Se generan alianzas de la policía con los padres de familia, autoridades escolares, medios de comunicación y con la policía de tránsito y vigilancia habitacional para combatir la violencia juvenil.

²⁸⁵ Recuerdese que en los distintos Estados de la Unión Americana se ha establecido la mayoría de edad hasta los 21 años cumplidos. En el Distrito Federal de conformidad a la disposiciones del Código Civil, mayor de edad es el que ha cumplido 18 años, y por ello se adquiere la capacidad de ejercicio y de goce de algunos derechos.

Para combatir el narcotráfico se debe aumentar la vigilancia en patrullas, a fin de lograr un incremento de captura en flagrancia, el aseguramiento de vehículos involucrados, así como el cierre de lugares en donde se presume la venta de drogas, previo inventario de los mismos.

Otro punto de la estrategia es el combate a la violencia intrafamiliar, que se auxilie de un sistema de datos y rastreo de las llamadas que se hagan a la policía por incidentes domésticos. Se debe contar con una base de datos sobre antecedentes, para coadyuvar con el Ministerio Público y los jueces penales y familiares para la resolución de los casos que se presenten.

Otro punto estratégico es la recuperación de los espacios públicos de la ciudad, en donde se combata al ruido de aparatos de sonido, motocicletas, clubes (antros) o fiestas. Se establecen estándares de ruido aceptables. Se combate la prostitución, el grafiti, y se controlan y registran a los repartidores en motocicleta.

La sexta estrategia se basa en la reducción del robo de vehículos. Se implementa operativos sorpresa en lugares donde se dediquen a la venta de autopartes. Se establecen unidades de información móvil en casetas de cobro y otros lugares apropiados, para detectar autos que se hubiesen reportado como robados. Se refuerza el registro de vehículos, que lamentablemente en México desapareció a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

finales de los años ochenta y la creación de un nuevo registro, estuvo envuelto en un escándalo político que impidió se pusiera en marcha el nuevo Registro.²⁸⁶

La séptima estrategia se basa en la lucha contra la corrupción policial. Se busca reconvertir la imagen de la policía como una institución íntegra y respetada. Este proceso ha sido calculado a largo plazo, ya que la reconversión y el cambio de mentalidad, dicen las autoridades norteamericanas llevará un lapso de cinco a diez años.

Las áreas de asuntos internos, contralorías etc, deben modificar la cultura de la autoprotección y encubrimiento por el bien de la misma institución. Además se puede proponer la vigilancia y fiscalización del personal de las instituciones policiales por órganos distintos del gobierno a fin de evitar solapamientos e impunidad hacia el interior de los órganos de la policía.

Contar con archivos completos de todos los miembros de la policía que permita el cruce de información con el sistema de quejas y denuncias. Se les deben practicar periódicamente exámenes de confianza rigurosos a todo el personal, reforzando su profesionalización en base a la ética del servicio público.

La octava estrategia consiste en la recuperación de las vías de comunicación y los caminos. sobre todo en las horas pico, motivadas por actividades que obstruyen el

²⁸⁶ El lector habrá de recordar el caso del RENAVE cuya presidencia la ocupaba Angel Miguel Cavallo, a quien se le detuvo en México por la presunta comisión de crímenes en Argentina, durante la época de la dictadura

tránsito,²⁸⁷ que como ya se comentó, en la Ciudad de México son provocadas fundamentalmente por marchas, que sin bien tienen como fondo la demanda de prestaciones legítimas y reclamos de la sociedad, ya no es posible tolerar su uso indiscriminado.

Se sugiere que en el caso de México se tenga una base de datos de la población desempleada, fundamentalmente de la gente que se encuentra entre las edades de los 16 a los 40 años de edad, dado que uno de los factores criminógenos de la gran ciudad es el desempleo de la gente en edad productiva. Ubicar las colonias en donde mayor índice de gente desocupada viva en ellas contar con una base de datos en donde se contenga dicha información, así como las presuntas actividades lícitas e ilícitas a que dediquen su tiempo.

Además contar con una base de datos de la matrícula escolar a todos sus niveles, conocer las razones de la deserción en las aulas y darle un seguimiento a la actividad escolar de cada niño de la ciudad. De tal suerte, que si se registra que un menor que ha salido del nivel secundaria y no ha encontrado una escuela para estudiar el bachillerato, saber, al menos, que se trata de un joven ocioso, que en el caso de vivir en una zona en donde se sabe hay un alto nivel delictivo, éste puede sumarse a las filas de los delincuentes si no se le brindan oportunidades.

Por otro lado la procuraduría capitalina ha vuelto su ojos, como en otras ocasiones a los programas que se han implementado en contra de la delincuencia

²⁸⁷ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene - La lucha contra el delito - Op. Cit. Pp. 179 a 185.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en Italia. Hoy ha toca el turno a Palermo. Leoluca Orlando ex alcalde de Palermo estuvo en los pasados días de finales de marzo en la Ciudad de México, en dónde firmó un convenio con la secretaria de seguridad Pública a fin de coadyuvar con las autoridades capitalinas para abatir el índice delictivo.

El ex funcionario italiano aseguró que no basta el esfuerzo de las autoridades policíacas para el combate a la delincuencia, se requiere además la cultura de la legalidad en los actos de autoridad y de los gobernados.

En conferencia de prensa *Marcelo Ebrard* aseguró que el Plan Palermo no pretende ir en contra del llamado "tolerancia cero", sino que sirva de complemento para obtener resultados positivos en la lucha contra el crimen.

Finalizó su exposición que la ayuda de Orlando se justifica fundamentalmente en el hecho de que se requiere la ley se cumpla, participando la sociedad, las instituciones públicas, entre quienes destaca a las escuelas, así como los medios de comunicación.

Sobre el programa el Delegado en Iztapalapa *René Arce* afirma que la reducción del índice delictivo en la capital no se logrará llenando las cárceles de delincuentes, ni incrementando el número de policías. Tal afirmación la hizo después de haber puesto en marcha el Plan Palermo en su demarcación, y en conferencia de prensa en la que dio a conocer los resultados del programa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

implementado.

Señaló que en dicha demarcación territorial se logró abatir el delito de robo de auto hasta en un 25%, el robo a camión repartidor en un 30%, y con el mismo porcentaje el robo a casa habitación. No obstante reconoció que falta mucho por hacer, sobre todo en materia de combate de drogas, en la que se tienen ubicadas al menos 150 puntos de venta de las mismas, así como el conocimiento de la existencia de mas de 100 bandas delictivas.

El funcionario capitalino fue contundente al afirmar que el Plan Palermo es mucho más eficaz que el "tolerancia cero", además de enfocarse más al aspecto humanitario, en tanto que el programa neoyorquino se enfoca más al aspecto legal, sin descartar la posibilidad de tomar de ambos programas lo que mejor se adecue a nuestra lucha contra la delincuencia.²⁸⁸

La implementación de ambos programas "Tolerancia cero" y "Plan Palermo" es una muestra de que el gobierno capitalino ha reconocido que la lucha contra la delincuencia no solo se puede dar desde la procuración de justicia, sino que es necesaria la participación de las instituciones educativas, las asociaciones religiosas, las instituciones encargadas de promover el empleo, y las que se encargan de la economía nacional y local.

²⁸⁸ Cfr.- Diario, El Metro.- lunes 24 de marzo de 2003. Primera plana y pag 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por ello, el fortalecimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal implica el mejoramiento de otras tantas instituciones, a través de las cuales se promueva la idea de que el crimen "Mal paga".

Muchas voces se alzan en contra de las tareas, programas y asesorías de que las autoridades capitalinas hacen uso, sin embargo ninguna de éstas voces críticas brinda una solución cabal al problema de la inseguridad en la capital de la república.

Considero que es bueno escuchar críticas a los programas emprendidos y que hasta la fecha no han mostrado resultados contundentes; pero los mexicanos no nos debemos estancar en el escalón de la crítica, siendo el momento de que se pase al de la propuesta.

4.9 Los controles existentes para el funcionamiento del ministerio público en el Distrito Federal

Al ser nuestro país un estado de Derecho se presume que los actos de autoridad se deben dar en un margen de legalidad, respeto de las garantías individuales y los derechos humanos del gobernado. Además de que nuestro sistema jurídico está marcado por un sistema de pesos y contrapesos para limitar el Poder público, con el fin de que ninguno de los poderes domine sobre los otros, existiendo un control entre ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para que haya un verdadero control interno en la procuraduría se deben cumplir cabalmente con una serie de requisitos que ya han sido contemplados en la ley, a fin de que los inferiores jerárquicos del Procurador General de Justicia del Distrito Federal cumplan con su labor dentro del marco de la legalidad.²⁸⁹

Según disponen los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal La Policía Judicial y los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliarán en la investigación de los delitos del orden común.

Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales; funciones que deben cumplir con apego a la ley y los reglamentos respectivos. Para ello, como se ha expuesto en capítulos anteriores se requiere de la mayor profesionalización de éstos servidores públicos, pero sobre todo de quien los subordina a su imperio, sobre el cual cabe decir:

²⁸⁹ Léase SARRÉ I. Miguel. "Control del ministerio público. Los controles constitucionales", anuario de derecho público. ITAM y Mac Graw Hill, México: 1998. Según el autor, los controles se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que tienen lugar de manera general y los segundos de forma subsidiaria. A su vez, éstos los divide en internos y externos según provengan del mismo órgano del Estado o de uno distinto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Atento a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal *"el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de los servidores públicos de la Procuraduría se sujetarán a lo dispuesto por este ordenamiento, sus normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.*

Para el ingreso de los servidores públicos a la Procuraduría (en que se incluyen los agentes del Ministerio Público), los responsables de las unidades administrativas competentes, deberán consultar previamente el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, previsto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya información se tomará en cuenta para adoptar la determinación que corresponda".

El control estricto de la gente que entre a prestar sus servicio dentro de la institución deba pasar por los filtros que la ley dispone, a fin de mejorar la calidad de la procuración de justicia capitalina.

Otro control sobre el ingreso y la permanencia en la institución es que cumplan cabalmente con los requisitos establecidos en el artículo 34 enumerados en la Ley Orgánica, numeral que dispone:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;

III. Poseer cédula profesional de licenciado en derecho;

IV. Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en derecho. En el caso de los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador y de los visitadores, la experiencia será cuando menos de tres años;

V. Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional u otras instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto;

VI. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VII. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

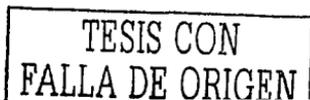
De la enumeración contenido en el artículo 34 se pueden dar situaciones durante el tiempo en que el Ministerio Público presta sus servicios a la institución que dan motivo a su baja inmediata, por lo que se deben establecer controles que permitan verificar la capacidad y aptitud permanente de éstos servidores públicos.

En relación a lo anterior, el numeral 38 dispone que el la primera designación de un agente del Ministerio Público tendrá el carácter de provisional, por el término de dos años, término en el cual se le aplicará una nueva evaluación, la que si se llega a resultar satisfactoria se le otorgara su nombramiento definitivo.

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

Acerca de los controles políticos intraorgánicos, *Jesús Orozco Henríquez* señala que ha sido una expresión adoptada por los tratadistas del derecho constitucional, para referirse a los instrumentos jurídico-políticos que operan dentro de un mismo órgano el Poder público para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento.²⁹⁰

²⁹⁰ Cit. - CARBONELL, Miguel (coordinador).- Diccionario de derecho constitucional.- Op. Cit. P. 109.



Conocidos que fueron los controles intragráficos para el buen funcionamiento de los agentes del Ministerio Público se propone el reforzamiento de éstos mecanismos, así como la integración de controles interorgánicos, a fin de que se fiscalice su actuación por órganos que no dependan de la misma institución.

Esta labor debe estar a cargo de los órganos del Poder judicial, el legislativo y de otros órganos del poder ejecutivo, que no sean parte de la misma institución.

4.10 XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (Tepic Nayarit).

Febrero 2003

Los puntos de mayor importancia que se tocaron en la Conferencia son los relativos a la capacitación de las policías; la problemática y posibles soluciones de la delincuencia organizada, en donde se puso especial atención a los delitos de narcotráfico, secuestro, tráfico de personas, robo de vehículos, lavado de dinero, pornografía y comercio sexual infantiles; mecanismos de coordinación y colaboración; las víctimas del delito y medios alternativos de solución de conflictos; programas regionales de procuración de justicia; la tecnología aplicada a la procuración de justicia; propuestas legislativas, y el mejoramiento de las condiciones laborales de los servidores públicos de las procuradurías; la asignación de recursos para las procuradurías; participación de la sociedad civil en la procuración de justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Lic. *Enrique Aguirre Cuellar* subprocurador jurídico del estado de Coahuila señaló deficiencias en los Instituto de formación Profesional, como los problemas que se presentan con los sistemas y criterios de trabajo vigentes en el sistema Nacional de Seguridad Pública. Problemas que han afectando sustancialmente en el desarrollo de las actividades normales de los Institutos. Acusa que hay un enorme atraso en la entrega de resultados de los exámenes de selección, que por conducto de los Instituto aplica el Sistema Nacional de Seguridad Pública a los aspirantes a los cursos de formación inicia, lo cual imposibilita la planificación del inicio de dichos cursos. Sumado a ésta problemática, denuncia las dificultades para llevar a cabo la aplicación de los recursos del sistema que se manejan a través del Fideicomiso creado para tal efecto. Tampoco se respetan los programas regionales instrumentados por las necesidades educativas de la zona, imponiendo el suyo la Academia Nacional sin que explique los motivos de los cambios.

De la Conferencia cabe destacar la participación de la *Dra. María de la Luz Lima Malvido* quien sometió a la consideración de la Asamblea Planaria la implementación el Programa Nacional de Especialización del Personal Sustantivo de Procuración de Justicia 2003-2006, a través del cual se logre un modelo único de investigación ministerial, policial y pericial a nivel nacional que permita la especialización del personal sustantivo, por lo que se requiere la unificación a nivel nacional el procedimiento de integración de la averiguación previa; homologar el sistema de investigación policial tomando como modelo el de la AFI; y establecer una metodología criminalística uniforme en la emisión de dictámenes periciales,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicando tecnología de punta para el análisis de los indicios que se recaben.

Por su parte la Procuradora General de Justicia del Estado de Nuevo León *Alida Bonifaz Sánchez* mostró su preocupación en torno al personal policial que causa baja de las instituciones policiales del país, sin que se haga un seguimiento sobre las actividades de los mismos después de haber servido en la procuración de justicia, y haber recibido capacitación, la cual puede ser nociva en caso de emplearse a favor de la delincuencia.

Genrao Canett Yee Procurador General de Justicia del estado de Baja California Sur comentó que no se tiene un control sobre las empresas de seguridad que tienen operaciones en el territorio nacional, por lo que habrá de tenerse una base de datos confiable respecto a éste punto.

Por su parte la Lic. *Luz Núñez Camacho*, titular de la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero de la PGR señaló que para el combate a éste ilícito es necesaria la especialización de los agentes ministeriales para que conozcan de una manera más profunda los métodos utilizados por la delincuencia para ocultar y disfrazar el producto de las actividades delictivas.

En torno al tema de Coordinación e Intercambio de Información policial el Ing. *Genaro García Luna* expuso que con el sistema disponible se tiene acceso a fuentes abiertas e institucionales de información a través de 32 equipos de



cómputo destinados a cada una de las entidades federativas, con el objeto de potencializar los procesos de investigación policial para constituirse en un eficiente auxiliar del Ministerio Público, coadyuvando con diversas procuradurías estatales en la desarticulación de 10 bandas de secuestradores y la detención de 72 presuntos delincuentes.

El Lic. *José Luis Santiago Vasconcelos* titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, haciendo referencia al tema del secuestro señaló que ha contado con la colaboración de distintos procuradores de las entidades federativas a fin de combatir el delito. Además de que invita a las diversas procuradurías generales de justicia del país en dónde haya mayor incidencia delictiva en delitos contra la salud , para hacer un diagnóstico real, profundo y verdadero de los índices de corrupción de los servidores públicos involucrados en su combate. Invitó a las distintas procuradurías de Justicia a que internamente crearan un grupo especializado en delitos contra la salud, integrados por agentes del Ministerio Público, peritos en criminalística de campo y fotografía que sirvan de enlace con la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada e la PGR, para el intercambio de información documentada, principalmente de las propiedades y otros derechos de quienes se presume forman parte de la delincuencia organizada.

Atinadamente el licenciado *Miguel Angel Cortés Ibarra*, Procurador General de Justicia del Estado de Sonora señaló la urgencia de la modificación del texto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y de las entidades federativas, los Códigos de Procedimientos Penales estatales y las leyes sustantivas a fin de contar con facultades concurrentes tanto las autoridades de los Estados como las Federales en materia de narcotráfico, ya que en la actualidad las autoridades locales solo pueden actuar en flagrancia y poner a los presuntos a disposición de las autoridades federales, por lo que su participación se ve ciertamente limitada.

Con la reforma se pretende que los agentes del Ministerio Público junto con sus auxiliares puedan investigar el narcotráfico, solicitar ordenes de cateo, ejercitar acción penal, que los jueces del fuero común puedan tomar la declaración preparatoria y dictar auto de formal prisión, para que con dichos elementos se pueda turnar ante el juez de Distrito a que continúe con el proceso respectivo.

La Procuradora General de Justicia del Estado de Hidalgo dejó asentado que la falta de recursos, el desvío de los mismos, provocó el proceso de deterioro de las instituciones públicas directamente responsables de la procuración de justicia, y que produjo la desconfianza de la sociedad hacia éstos organismos. Por otra parte apunto que la impunidad es un vicio motivado por la corrupción, la negligencia y la falta de capacitación de los servidores públicos, el exceso de trabajo, la falta de recursos materiales y humanos para combatirla. Por lo que propone siempre el incremento presupuestal para las instituciones encargadas de la persecución de los delitos y bajo ninguna circunstancia reducir su presupuesto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligando a los funcionarios al buen manejo de los fondos que les han sido destinados.

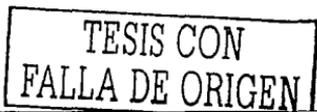
Respecto a lo dicho el maestro *Bernardo Batiz* respecto del robo de vehículos remito al lector a lo asentado en el punto 2.10 de la tesis, en dónde se explicó el fenómeno y algunas medidas implementadas para la localización de los mismos dentro y fuera del territorio nacional.²⁹¹

Cabe mencionar que en la XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se abordaron más temas, pero que debido a los límites propios de la presente tesis no han de ser abordados en sus páginas, por lo que se recomienda dar lectura al documento que incluso ya cuenta con una página WEB.

4.11 Entrevistas con servidores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como elementos de convicción para la hipótesis

El siguiente análisis será realizado por cargos en la Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal, tocando los puntos que desde mi óptica tienen mayor relevancia. Muchos de ellos son defectos que a la postre deberán ser pulidos a fin de mejorar la calidad del servicio público en que estamos involucrados. Las entrevistas fueron realizadas a 68 funcionarios de la Procuraduría (de enero a mayo del 2003) entre los que se encuentran agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, y agentes de la Policía Judicial.

²⁹¹ Cfr.- Léase el documento creado a raíz de la XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada en la Cd. De Tepic, Nayarit los días 5, 6 y 7 de febrero de 2003.



Agentes del Ministerio Público.- Entre las diversas problemáticas que enfrenten cotidianamente, destacan las siguientes:

- Indican que los agentes del Ministerio Público trabajan arriesgando su libertad y su integridad física.
- Dada la diversidad de criterios de los jueces penales al aplicar el derecho se incrementa el número de expedientes que caen en las hipótesis contenidas en el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Además indican que los jueces no solo aplican la interpretación literal de la ley penal, pese a la prohibición constitucional de aplicar la analogía y otros métodos interpretativos que sobre el particular recae en ellos.
- Denuncian la falta de recursos materiales y humanos para correcta labor de la Procuraduría. Por ejemplo, la falta de plumas, hojas, toner y los elementos indispensables para su trabajo.
- Denuncian un problema serio respecto de los médicos legistas, quienes en algunas delegaciones solo laboran hasta las 2 de la tarde y en el momento en que se requiere de sus servicios se tiene que solicitar a cualquiera de las fiscalías centrales o desconcentradas más cercanas, las cuales en ocasiones se encuentran en la misma situación. Otro problema, es aquel que se refiere a la adscripción de los médicos legistas, quienes no pertenecen a la Procuraduría y sí a la Secretaría de Salud, por lo que se imposibilita la coerción hacia ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Denuncian la falta de apoyo institucional, dado que en muchas ocasiones el Ministerio Público es acusado ante la Contraloría Interna o la Comisión de los Derechos Humanos por verdaderos delincuentes, y en lugar de encontrar apoyo para el fortalecimiento y seguridad del servidor público se vuelven en órganos inquisidores de quienes procuran justicia, así como de los agentes de la Policía Judicial.
- Los agentes del Ministerio Público reprobaban la visión matemática de la calificación que se hace sobre su trabajo, cuya labor es eminentemente social. Esto fomenta la consignación de averiguaciones trabajadas al vapor, mismas que son rechazadas con fundamento en el multicitado artículo 36 CPPDF, lo que repercute directamente en la eficacia de la institución.
- Señalan dificultades para dirigir y coordinar el trabajo de los agentes de la Policía Judicial y de los peritos, quienes creen que solo dependen del Coordinador de los Servicios Periciales y de la Jefatura de la Policía Judicial respectivamente, olvidándose que son auxiliares directos del Ministerio Público.
- Señalan la disparidad de criterios judiciales cuando se trata de la detención de un presunto en caso urgente, lo que provoca confusión y heterogeneidad en la forma de trabajar las averiguaciones previas, lo que nos conduce a que se proponga la unificación de criterios.
- La desaparición de la Dirección de Consignaciones (como control y manejo de los pliegos consignatorios), así como de las subdelegaciones de control de procesos en cada una de las fiscalías produjo un elevadísimo número de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

causas que cayeran en las hipótesis del artículo 36 del Código Procesal de la materia; toda vez que los propios agentes del Ministerio Público tuvieron que consignar sus propias averiguaciones careciendo de práctica en éste rubro y aprendiendo sobre la marcha. Además en ocasiones, ni siquiera es el propio personal de la oficina respectiva de la Procuraduría la que se encarga de la realización y análisis de las consignaciones, además de otras labores.

- Por otro lado existen exceso de oficinas administrativas que realizan labor de inspección y vigilancia, como lo son: la contraloría Interna, la Visitaduría General, Supervisión General de Derechos Humanos, Fiscalía para Servidores Públicos y casi todas las áreas de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, por lo que hay duplicidad de funciones ya que todas tienen área de quejas.
- La profesionalización real en el Instituto de Formación Profesional, solucionaría en parte, el problema del bajo nivel existente en el personal sustantivo. Pero al especialización de las áreas, que por cierto sería benéfica, funcionaría mejor con el personal necesario para trabajar en proporción al número de asuntos que se tienen.
- Algunos denuncian la soberbia, nepotismo y burocratismo del personal sustantivo en la Procuraduría General de Justicia, incluyendo a los agentes del Ministerio Público, a quienes se les debe capacitar sobre el manejo del stress y el mejor trato a las víctimas del delito.
- Algunos coinciden en la reforma legal y reglamentaria de la institución a fin de evitar las constantes emisiones de circulares y acuerdos, que en ocasiones son contradictorios, no se ajustan a la realidad o van en contra de mismos

preceptos legales y constitucionales. arguyen.

- Algunos agentes del Ministerio Público, señalan que no hay razón de ser de la creación de dos niveles o categorías de Ministerio Público; ya que no existen en la institución profesionistas de primera y de segunda, ya que todos cuentan con la misma preparación y capacidad para ejercer el cargo; por lo que la única diferencia que encuentran con los mal llamados supervisores es el sueldo.
- Coinciden en que la falta de estímulos económicos, así como de la aplicación de una política de mejora salarial y de prestaciones sociales en favor de los trabajadores de la procuraduría fomenta la corrupción y la ineficiencia en el servicio de procuración de justicia.
- Ante el abuso de muchos agentes del Ministerio Público, algunos han propuesto el control jurisdiccional para apegar los actos del representante social al marco legal y constitucional que protege, tanto a la víctima del delito, como de los presuntos responsables.

Oficiales Secretarios.- Es momento en que se reconozca la ardua y pesada labor que les ha sido encomendada. Son servidores públicos que coadyuvan con el Ministerio Público en tareas propiamente penales a fin de integrar adecuadamente el cuerpo del delito y probable responsabilidad, administrativas y como abogado penal, los que han sido adscritos a un juzgado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De hecho, en ausencia del Ministerio Público, el oficial secretario debe realizar funciones tendientes a la persecución de los delitos y hacer la detención de los probables responsables.

El que ha sido adscrito a un juzgado se convierte en un órgano técnico quien debe hacer los ofrecimientos de prueba y elaborar las conclusiones. Cuando una sentencia es absolutoria debe transcribir los argumentos y pruebas a efecto de combatir los argumentos esgrimidos por el juez, que obviamente causan perjuicio a la sociedad y a la víctima del delito. Los oficiales secretarios afirman que en ocasiones deben tener la misma capacidad de conocimiento técnico jurídico que el propio Ministerio Público, quien se lleva todo el crédito, de forma injusta para los oficiales secretarios.

Algunos de los entrevistados tienen la licenciatura en derecho, o casi han concluido la carrera, pero no todos tienen tal preparación técnica, y ni siquiera han llegado a nivel de licenciatura

Algunos proponen que para mejorar la calidad del servicio se requiere modificar los siguientes puntos:

- Implementar de nueva cuenta dos horarios en las agencias del Ministerio Público; uno de 9 de la mañana a 3 de la tarde y otro de 3 de la tarde a las 9 de la noche, con la finalidad de ampliar los servicios a la comunidad y con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mayor calidad; además de los horarios de 24 por 48 horas de descanso, para que el personal actuante, los ofendidos y los probables responsables no estén todos amontonados en un solo horario.

- Actualmente las agencias carecen de máquinas de escribir, computadoras, hojas, toner y espacio para desarrollar el trabajo, sin que los ofendidos entiendan que durante su labor diaria se enfrentan a la escasez y la incomodidad.
- No entienden porque la rotación del personal a que se refiere el acuerdo A/003/99 esté en manos de los supervisores de área quienes no aparecen siquiera en el organigrama de la institución. Acusan que muchos de ellos rotan al personal que no les simpatiza, o que no participan en sus actos de corrupción, en lugar de tomar criterios objetivos que permitan la eficiencia en la procuración de justicia.
- Denuncian la falsedad de los reportes diarios, a fin de mantener el status en la calificación. Por ejemplo, señala que se reportan como ingresadas averiguaciones previas que aún están en estudio. Algunos afirman a fin de mes se llegan a pasar hasta 40 expedientes con propuesta de consignación, situación que recarga el trabajo para los oficiales secretarios y agentes del Ministerio Público. Por otro lado, no se reportan los expedientes en los que se niegan las ordenes, y que caen en los supuestos contenidos en el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; mismo que dispone: *"Cuando se haya negado la orden de aprehensión o de*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comparecencia, o dictado el auto de libertad por falta de elementos para procesar por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 132 y 133 de este Código, el Juez penal deberá señalar aquellos requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, fundando y motivando su resolución, y el Ministerio Público practicará las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente". En síntesis, toda vez, que los fiscales solo buscan su calificación alta no les importa que las averiguaciones previas que consignen carezcan de elementos para ello. La falta de calidad en la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público ha hecho que pierdan credibilidad ante la gente; ya que los expedientes son tan flojos, que si bien el juez llega a librar la orden de aprehensión, dentro del plazo constitucional debe dejar libres a los probables por falta de elementos o resuelven mediante sentencia absolutoria por la inprobación del delito.

- Algunos coinciden en la mala distribución del personal administrativo y sustantivo; es decir, hay mucho personal en lugares con poco trabajo y viceversa, además de la imposición de jornadas laborales inhumanas que menguan la calidad de los servicios prestados por la Procuraduría.
- Hay quienes proponen la creación de una instancia especial dentro del organigrama de la Procuraduría que se encargue de la calificación de los hechos que muchos ciudadanos presentan y que no son constitutivos de delitos, y que sin embargo entorpecen y cargan de trabajo a las agencias del Ministerio Público.

Policía Judicial.- Problemas propios de la Policía Judicial, que según las entrevistas realizadas a varios servidores público enfrentan las siguientes:

- Muchos de ellos aseguraron que lograron introducirse a la institución en calidad de policías por carecer de los requisitos suficientes para ocupara algún otro puesto, de mayor jerarquía.
- Algunos de ellos coinciden que reciben un sueldo que no va de cuerdo con la labor tan peligrosa que realizan todos los días,
- Sufren la presión de los delincuentes, quienes a través de la contraloría interna, la Fiscalía para Servidores Públicos y la Comisión de Derechos humanos tratan de evitar en la medida de lo posible su intervención en los asuntos de su competencia.
- Aunado a lo anterior, la falta de apoyo institucional, ya que cotidianamente son tratados con mas desprecio que a los mismos delincuentes. E incluso, cuando llegan a usar la fuerza para someter a los criminales, se les llega a iniciar una averiguación previa y posteriormente a consignar por el cumplimiento de su deber.
- Unos cuantos denuncian la corrupción de que son objeto , a fin de evitar la aprehensión detención de ciertos sujetos, que normalmente son apadrinados por gente con poder económico.

En lo que han coincidido todos, contando a personal viejo como de nuevo ingreso es que a partir del año de 1998 se dio un parteaguas en la procuración de justicia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

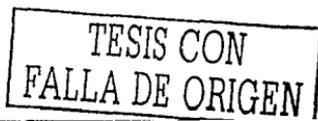
en el Distrito Federal, y que aunque se han visto muchas mejoras en la institución, es conveniente revisar el funcionamiento interno, la estructura orgánica y los vicios que aún se ven latentes en algunos servidores públicos.

Por su parte el maestro en derecho *Bernardo Batis Vázquez*²⁹², Procurador general de Justicia del Distrito Federal expresa lo que el considera como realidad en la institución del Ministerio Público, en una entrevista dada a un medio de comunicación impreso en donde señala que el Ministerio Público ha perdido prestigio y credibilidad ante los ciudadanos en virtud, de la tardanza en la atención a las víctimas de los delitos, lacerando la procuración de Justicia.

También señala que para presentar una denuncia en la agencia del Ministerio Público, es en muchas ocasiones esperas de tres a seis horas, por lo que desmotiva a continuar procesos de integración de las averiguaciones previas. Pero para tales situaciones está aplicando una serie de nuevas disposiciones para que cada una de las 74 agencias del Ministerio Público existentes en la ciudad cuenten todo el tiempo con equipo auxiliar para atender con mayor eficacia, eficiencia y cordialidad a los ciudadanos afectados por la delincuencia.

Refiere que los médicos legistas que dependen de la Secretaría de Salud estén las 24 horas en su turno y que alguien los supla cuando se ausenten; que los peritos se concentren en cada oficina regional n las 16 delegaciones políticas y se le asigne una determinada carga de trabajo, además de que cada titular del

²⁹² Cfr.- Diario el Financiero.- 21 de abril de 2003. México Distrito Federal . P. 52.



Ministerio Público cuente con los suficientes secretarios y auxiliares para cumplir con su cometido y así los afectados no estén mucho tiempo en la barandilla.

Hay denuncias –dice- que por su complejidad y gravedad requieren que tanto fiscales, Policías y Peritos tomen el tiempo necesario para la integración de las averiguaciones previas y pueden absorber hasta 24 horas, sin embargo la mayoría necesita poco tiempo , por lo que se debe apresurar el trabajo en barandilla para que los ciudadanos no solo sientan sino que también sepan que se trata de hacer justicia. Por ello comenta que para agilizar los tiempos en las agencias se está proporcionando a los denunciantes formatos para que escriban los hechos, sus datos personales y la ubicación del sitio en que fueron atacados, ratificando esperar una mejor atención.

Respecto al robo el Sr. Procurador refiere que aproximadamente el 50% de los delitos que se cometen diariamente en la ciudad es de robos simples o con violencia, aunque la modalidad del delito patrimonial ha cambiado con el tiempo, y esa es la razón por la que sin importar su monto, el robo y la reincidencia son suficientes motivos para que los autores delictivos no obtengan la libertad bajo fianza.

En defensa del ejecutivo local señala que rechaza categóricamente que el gobierno del Andrés Manuel López Obrador haya sido rebasado por la delincuencia; pero reconoce que la sensación de inseguridad que priva en la

mayoría de los capitalinos tiene justificación, porque no se ha logrado revertir tal situación.

Por último, menciona que la cifra negra se integra en su mayoría con hechos relacionados referente a la sustracción de autopartes y el pequeño robo callejero, mientras que el delito de robos de vehículos a comercios, a camiones repartidores, homicidios y lesiones dolosas mantienen una cifra real **con tendencia a la baja**. Para revertir esa sensación de inseguridad que reflejan las encuestas, -afirma- que se tiene que hacer importantes esfuerzos para mejorar el patrullaje en las calles y reducir no solo la comisión de delitos, sino también del número de delinquentes a quienes hay que sacar de las calles y que por eso las reformas al Código Penal van encaminadas en ese sentido.

Sin lugar a dudas, declaraciones reveladoras del esfuerzo que hace la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal y que nos motivan a tratar de coadyuvar en los posible para el ataque frontal a la vorágine delincuencia en el Distrito Federal.

4.12 Referencia capitular

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal forma parte de la Administración Pública Centralizada del gobierno capitalino.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La estructura actual de la Procuraduría atiende a la multifuncionalidad del órgano del Ministerio Público, por lo que se sugiere se adecue a las necesidades de un Procurador más eficaz, en las funciones que consideramos de mayor relevancia; investigar y perseguir delitos.

Dada la democratización que ha sufrido el sistema de nombramientos de los miembros del gabinete del Poder ejecutivo de la Unión, como del Ejecutivo local se propone que para el nombramiento del titular del Ministerio Público en la CD. De México intervenga el Jefe de gobierno al proponer una terna de candidatos que podrían salir de una convocatoria y concurso respectivo de cara a la comunidad de la Ciudad de México y calificándola la Asamblea Legislativa del DF, órgano que tendrá la última palabra, como las más alta representación ciudadana o del pueblo y sea corresponsable por la actuación del titular de la Procuraduría General de Justicia nombrado.

Al Agente del Ministerio Público se le deben practicar una serie de exámenes con la finalidad de incorporar a las filas de la Procuraduría a gente que cumpla con el perfil apropiado para cumplir con un cargo tan delicado, como lo es el de Procurar Justicia.

Debido a que sería muy difícil encontrar a la gente idónea que cubra el perfil requerido para desempeñar el cargo de Ministerio Público, aquellas personas que en base a exámenes objetivos sea la más apta para cubrir la vacante

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proporcionará a los examinadores un parámetro para continuar con la capacitación y profesionalización de aquellas personas que sean llamadas a prestar sus servicios a la Procuraduría, a quienes en el desempeño de su cargo se les debe evaluar constantemente, principalmente en cuanto a la calidad de su trabajo, y no tomando meramente parámetros matemáticos.

Por su parte, el Ministerio Público debe cubrir un perfil específico, creado y no homologarlo a funcionarios públicos del Poder judicial, fundamentalmente; ya que éstos últimos tienen una misión muy distinta a la de procurar justicia, siendo distintas las características de cada uno de ellos.

Debido al perfil específico que debe cubrir el Ministerio Público no es suficiente con que sea licenciado en Derecho, además debe ser un investigador profesional, toda vez que una de sus misiones fundamentales es la de investigar delitos. Un licenciado en derecho, sin temor a equivocarme no tiene los conocimientos teóricos ni prácticos suficientes para realizar adecuadamente una investigación criminal. Si bien es cierto, hemos señalado la importancia que tienen los conocimientos jurídicos para el buen funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares, no es todo lo que se requiere para desempeñar cabalmente la función investigativa.

La multifuncionalidad del Ministerio Público no obedece necesariamente a la naturaleza de las mismas. Dada la complejidad de la vida moderna, es necesario

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

replantearse la necesidad de acotar las funciones encomendadas al representante social a fin de que las fundamentales, que tienen naturaleza penal, las realice con mayor eficacia y con mejores resultados.

Los derechos humanos son inherentes tanto a la víctima como al delincuente. Por lo que hace al delincuente, el Ministerio Público en uso de las facultades que le concede la ley debe limitar los derechos humanos de quienes delinquen, en tanto que respecto a la víctima debe reestablecerle el goce de los mismos; los cuales han sido conculcados por el trasgresor de la ley. Por ello, aunque ambos sujetos deben gozar de los derechos humanos, el delincuente en uso de su libertad atropella los derechos de los demás miembros de la sociedad; por lo que el Ministerio Público no se puede preocupar de la misma manera por el goce de los mismos para sujeto activo y sujeto pasivo del delito.

Respecto a la debida profesionalización de la Policía Judicial es tiempo en que se cuente con policías altamente profesionalizados, capacitados y especializados, así como la construcción de un verdadero servicio civil de carrera, con supervisión y evaluación constantes. El cargo de policía no debe ser objeto de clientelismo, favoritismo, compadrazgo, o simplemente para ocupar a gente desempleada. El nuevo perfil que deben cubrir los nuevos policías tiene como mínimo requisito haber terminado la carrera de leyes. con título profesional, conocimientos que les servirán para el óptimo desempeño del cargo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para la óptima profesionalización de los Agentes del Ministerio Público, como de los miembros de la Policía Judicial se propone que haya una carrera especializada para la procuración de justicia, en donde la formación que se pretenda no sea genérica, sino también de conocimientos técnicos en la materia legal, y de una preparación pragmática. Si estamos hablando de la licenciatura en Procuración de Justicia buscando el aval de la UNAM.

En defecto de lo anterior y de forma inmediata crear una especialización en Procuración de Justicia, enfocada a la actividad del Ministerio Público. Obviamente dándole preferencia a los elementos de ésta Institución de justicia.

Para prevenir la delincuencia, se requiere, como ya ha sido recalcado, la profesionalización de los servidores públicos encargados de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal, el ataque a la corrupción de los malos elementos y el ataque sistemático a la impunidad. Por otro lado la participación de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de las instituciones educativas es de vital importancia para crear una cultura de la intolerancia a la delincuencia, en que se inculque desde muy temprana edad a los niños el repudio por la violencia, la corrupción y las conductas ilícitas. Además de promover valores entre la población, a fin de que ponderen varios de ellos, sin que el valor dinero llegue a ser sobrevalorado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal y como se ha visto, los programas institucionales extranjeros en materia de Procuración de Justicia "Cero tolerancia" y "Palermo", tienen una mecánica distinta. Ambos han funcionado con éxito en sus respectivos lugares y sobre todo pone en evidencia, que una misma fórmula no sirve para remediar todos los males.

Por un lado el programa neoyorquino es represivo, en tanto que el italiano funciona desde una perspectiva más participativa, por parte de la comunidad, cuyo principal eje de acción es la cultura. Por lo que sostengo la idea, de la conveniencia de adoptar medidas represivas y castigar con mayor severidad a los delincuentes que más daño causan a la comunidad; y por otro lado, apoyarse en otras instituciones que promuevan la intolerancia a la violencia y a la prodigalidad, a fin de lograr resultados conjuntos, tanto de la sociedad, como el aparato gubernamental.

Los controles internos que deben fortalecerse para mejorar la realidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son:

- Aquellos por los cuales se evalúa la capacidad y aptitud de los servidores de la Procuraduría;
- Los administrativos, como el que realiza cotidianamente la Contraloría interna y la visitaduría; y
- Los exámenes médicos, sorpresa que se practique a fin de advertir si alguno de los miembros de la Policía, Peritos o Agentes del Ministerio Público tienen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adiciones a cualquier clase de sustancia.

En la última Conferencia de Procuradores se denuncia:

- La falta de coordinación y organización en los Instituto de Formación Profesional de las Procuradurías;
- La implementación de un Programa Nacional de Especialización del Personal Sustantivo de Procuración de Justicia, a través del cual se logre un modelo único de investigación ministerial, policial y pericial a nivel nacional, homogéneo;
- Falta de seguimiento de las personas que han prestado sus servicios en las Procuradurías de Justicia, muchas de la cuales han utilizado sus conocimientos y preparación para coadyuvar con la delincuencia organizada;
- La necesaria especialización de los agentes ministeriales para que conozcan de una manera más profunda los métodos utilizados por la delincuencia para ocultar y disfrazar el producto de las actividades delictivas.
- La urgente tecnologización de las Procuradurías, para el intercambio de información y archivos, tendientes a combatir a la delincuencia de una manera conjunta y no aislada;
- Se invitó a las distintas procuradurías de Justicia a que internamente crearan un grupo especializado en delitos contra la salud, integrados por agentes del Ministerio Público, peritos en criminalística de campo y fotografía que sirvan de enlace con la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada e la PGR;
- Se señaló la urgencia de la modificación del texto constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y de las entidades federativas, los Códigos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Procedimientos Penales estatales y las leyes sustantivas a fin de contar con facultades concurrentes tanto las autoridades de los Estados como las Federales en materia de narcomenudeo, lo que debiera ampliarse a delitos del fuero común cometidos por la delincuencia organizada;

- Se propone siempre el incremento y suficiencia presupuestal para las instituciones encargadas de la persecución de los delitos y bajo ninguna circunstancia reducir su presupuesto, obligando a los funcionarios al buen manejo de los fondos que les han sido destinados.

Por su parte, funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre otras cosas señalan:

- La falta de organización administrativa;
- Insuficiencia de recursos materiales y humanos;
- Las presiones a que están sujetos por sus superiores jerárquicos, lo que les impide aumentar la calidad de su trabajo;
- La falta de estímulos y recompensas;
- La falta de apoyo institucional, cuando se combate a la delincuencia;
- La corrupción de algunos miembros de la institución;
- La engorrosa carga de trabajo;
- La supresión de una oficina que consideran fundamental "Dirección de consignaciones".
- El abuso irrespetuoso de las coordinaciones administrativas.

Capítulo quinto

Propuestas

Mejoras sustanciales a la procuración de justicia en el Distrito Federal para el combate a la delincuencia organizada en el Distrito Federal

[Quis custodiet pisos custodiet] ¿Quien vigilará a los propios vigilantes?, es decir ¿Quién controlará a la propia autoridad?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

338 A

5.1 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como institución autónoma. Perspectiva política y jurídica

En su aspecto etimológico el concepto de autonomía proviene de dos vocablos griegos, a saber: autos (mismo, propio) y nomos (norma o ley); por lo que entraña la facultad de darse sus propias leyes.²⁹³

Por su parte, *Rafael Martínez Morales* aplica en su concepto de autonomía no solo el sistema político Federal en que se ha compuesto el territorio nacional; sino que además señala: "*La autonomía implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales...*"²⁹⁴

La idea de la autonomía del órgano encargado de procurar justicia no es una idea original y muchos menos novedosa, ya que el juspenalista René González de la Vega propone la creación de un ente constitucional autónomo, creado mediante reforma al artículo 122 y 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que se requiere la creación de su propia ley y reglamento; órgano al que denomina "Abogado general de la ciudad", cuyas principales atribuciones serían:

²⁹³ Ignacio Burgoa hace la distinción de lo que se debe entender por soberanía, y por autonomía, términos que ajusta, sin duda alguna, al sistema Federal y la presunta autonomía o soberanía de las entidades que componen la república mexicana. Así pues señala que la soberanía es la capacidad de autodeterminación; es decir, que un Estado en la medida en que puede organizarse o limitarse a sí mismo, sin que deba acatar la voluntad de algún otro órgano jurídico político distinto, lo cual -señala- ocurre con las entidades federativas. Por el contrario, la autonomía implica la facultad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito predeterminado, respetando en todo momento reglas establecidas por una voluntad ajena. Cfr. - BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo.- Op. Cit. Pp. 60 y 61.

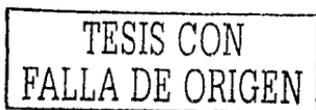
²⁹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo", Vol. 3. Harla, México: 1999. P. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Recibir averiguaciones previas, con o sin detenido de la Procuraduría;
- Dictaminar las determinaciones procedentes, conforme a la ley;
- Ejercitar la acción penal ante los jueces del fuero común;
- Poner a disposición de los jueces a los indiciados relacionados con alguna consignación;
- Autorizar los desgloses de las averiguaciones de la Procuraduría en relación a ellos;
- Dirigir a la Policía Judicial bajo su mando y dar cumplimiento a los mandamientos judiciales que se le turnen;
- Conducir la actuación procesal del Ministerio Público adscrito a Juzgados y Salas penales del poder judicial y ejercer las facultades y atribuciones procesales conducentes;
- 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.²⁹⁵

El modelo propuesto por *González de la Vega* es distinto al que personalmente propongo, ya que la autonomía se le debe dar, desde mi particular punto de vista al Ministerio Público, a fin de evitar su manipulación político jurídica, por órganos ajenos al mismo; no obstante como será abordado más adelante sostengo la idea de crear controles externos sobre la eficacia en el funcionamiento de la institución.

²⁹⁵ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René.- La lucha contra el delito. Reflexiones y propuestas.- Op. Cit. Pp. 150 y 151.



Retomo lo dicho por el autor citado respecto a la necesaria reforma constitucional del artículo 122 (Inciso d) para otorgarle autonomía (presupuestal otorgada directamente por la Asamblea Legislativa, de funcionamiento propio y no grupal, estructural, es decir, que ya no sea órgano centralizado sino adquiriendo autonomía formal respecto del ejecutivo local, y política en virtud de que el representante de la institución no tenga filiación ni compromiso político alguno) a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo titular seguirá siendo el titular del Ministerio Público en la capital de la República, cuyas nuevas funciones, aparte de las ya conferidas sean:

- Perseguir los delitos del orden común e investigar los cometidos en el Distrito Federal por la delincuencia organizada;
- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, bajo la estricta supervisión del Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Evaluar constantemente de manera obligatoria al personal ejecutivo y sustantivo de la Procuraduría; y
- Eficientar los recursos materiales y humanos de que se disponen dentro de la Procuraduría, en base a diagnósticos objetivos y claros, con la finalidad de aprovechar al máximo los elementos disponibles, siendo el personal administrativo, únicamente el conducto de la participación directa de la

instancia superior del Agente del Ministerio Público o personal de apoyo en su caso:

- Vigilar que los altos mandos de la Procuraduría, ya sean subprocuradores, Fiscales, Directores Generales, realicen una eficaz política administrativa, evitando que deleguen tal función en forma excesiva en los mandos administrativos.
- Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Respecto a las atribuciones derivadas de la persecución de delitos; habrá que agregar, que no solo respecto de los delitos del orden común, sino que también le compete la investigación de los delitos del fuero Federal que se cometan en el Distrito Federal, a fin de darle todos los elementos a las autoridades Federales. Además habría que agregar a las previstas en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, algunas que permitan al Ministerio Público luchar adecuadamente contra la delincuencia organizada establecida y con operaciones en el territorio de la capital de la república, entre las que figurarían:

- Investigar los delitos del orden común y del fuero Federal en la Ciudad de México con la ayuda de los peritos y miembros de la Policía Judicial, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de las leyes y reglamentos respectivos, para la optimización de la Procuración de Justicia en el ámbito respectivo;

- Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (entre las cuales están la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones privadas en asuntos relacionados con la delincuencia organizada, así como de la infiltración de agentes encubiertos para lo cual es conveniente reformar el texto del noveno párrafo del artículo 16 constitucional);
- Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela, aunque ya existe acuerdo dictado por el Procurador al respecto.
- Sobre el no ejercicio de la acción penal, como se ha manifestado, es difícil que los agentes del Ministerio Público tomen ésta decisión, ya que la calificación de su labor se basa en el número de expedientes que logren consignar durante el periodo de un mes, sin importar la calidad de los argumentos esgrimidos para sujetar al gobernado a proceso. Por ello, habrá que reforzarse éste punto a fin de evitar la acumulación de trabajo, y el desperdicio de tiempo en averiguaciones cuyos hechos no son constitutivos de delito.

La reforma constitucional y legal propuesta es necesaria para el debido combate a la delincuencia organizada que tengan operaciones dentro del Distrito Federal; para lo cual, tendrá facultades y atribuciones suficientes para perseguir y sujetar a proceso a los miembros de las organizaciones criminales que cometan delitos del fuero común, en tanto que para los que dediquen sus esfuerzos a la comisión de

delitos del fuero Federal se le brindarán atribuciones de investigación, como coadyuvante del Ministerio Público Federal, en base a las leyes y reglamentos respectivos.

5.2 La reforma administrativa en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Iniciaré el presente, con una reflexión de *Moloesnik Grüer* cuando escribe: "*Hablar de políticas públicas es hablar de mejorar drásticamente la consideración de opciones de políticas forjadoras de condiciones futuras. Y esto, siguiendo a Yahezkel Dror, requiere de profesionalismo en el arte de gobernar...*"²⁹⁶

En torno a la reforma administrativa *Rafael Martínez Morales* considera que dado que la administración pública se encuentra en constante dinámica, no mostrándose ajena a los cambios continuos de la sociedad, recibe cotidianamente presiones e influencia de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se producen en el país, en incluso en el exterior. Los órganos administrativos – afirma- a pesar de la rigidez que les imprimen los principios de jerarquía y de tradición, se ven presionados por la dinámica social, las innovaciones tecnológicas y los avances de la disciplina de la administración.

Por todas éstas razones, la doctrina ha estudiado ampliamente y propone la necesidad de modificar y actualizar permanentemente la organización y

²⁹⁶ Cfr.- MOLOESNIK GRÜER, Marcos Pablo. "Políticas públicas para la seguridad pública". Asociación Mexicana de egresados del INAP de España. México s/f. P. 36.

funcionamiento de los órganos del Poder público. Este continuo cambio es al que se le ha servido denominar "reforma administrativa".²⁹⁷

Entre las muchas finalidades que se han atribuido a la reforma administrativa, está aquella de eficientar el funcionamiento de los órganos de la administración pública. La reforma principal es aquella tendiente a la concentración de facultades y atribuciones persecutorias e indagatorias del delito, a cargo del Ministerio Público, dejando a un organismo más acorde con la complejidad de las relaciones jurídicas de nuestra época, la tutela y la vigilancia del ordenamiento jurídico y de ciertos intereses dignos de protección especial, en base a una interpretación propia de las ideas que aún tienen vigencia, del constituyente de 1916 -Luis Cabrera-.

La reforma administrativa a que nos referimos, trabaja en dos campos de acción: el primero que se refiere a factores externos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y el segundo, es interno, respecto a la organización administrativa de la Procuraduría.

En vez de encomendar a un sobrecargado Ministerio Público la tarea que desempeña -con resultados tan pobres- de proteger los derechos civiles y

²⁹⁷ Cfr.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo.- Op. Cit. P. 210. Para abundar sobre la reforma administrativa, planes y programas que se han implementado fuera del campo de la Procuración de Justicia se recomienda la lectura de CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La reforma administrativa en México". INAP, México, 1973; FAYA BIESCA, Jacinto, "Administración Pública Federal", Porrúa, México, 1979; LEE MANN, Arne (Compilador), "Como reformar la administración pública", Fondo de Cultura Económica, México, 1977; MONTAÑÉS, Luis S. "La reorganización de la rama ejecutiva", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1979; NASS, Otto, "Reforma administrativa y ciencia de la administración", Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios, España: 1964.



familiares. Por lo que se debe encomendar éste cúmulo de atribuciones a un abogado general, con una estructura bien organizada que lo respalde, que pudiese intervenir judicial y extrajudicialmente en la defensa de los intereses jurídicos de ciertos sectores que presentan mayor vulnerabilidad, unificando sus funciones con las de los llamados defensores de oficio.

Dentro de un bien entendido federalismo es necesario replantear la distribución de competencias, especialmente entre el gobierno Federal y el de las entidades federativas. Y en especial, la que tiene que ver con la persecución de las organizaciones criminales; ya que como se ha manifestado desde un principio se ha pensado en su combate única y exclusivamente por las autoridades federales, e incluso, internacionales, dejando en un plano secundario la intervención de las autoridades locales y municipales. Por lo que se propone un método contrario, radicalizar su lucha, primeramente por parte de las autoridades locales y municipales, las autoridades federales y la participación de organismos y autoridades internacionales.

Además se requiere repensar la propuesta de autodeterminación presupuestal, tanto en las entidades federativas como en los municipios, proponiéndose una verdadera descentralización fiscal, transfiriendo facultades impositivas a los estados y los municipios; o cualquier otra medida que se traduzca en una mejor distribución del ingreso público entre los miembros del Estado mexicano.

Sostengo categóricamente que es muy cuestionable, por contradictorio, que el órgano encargado de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal, que fundamentalmente se encarga de la persecución de los delitos y los delincuentes, tenga dentro de su estructura interna una oficina cuya actividad principal es llevar la defensa de oficio de los presuntos responsables. Es incongruente que sea acusador y defensor al mismo tiempo. Situación que robustece la propuesta de llevar la función de la defensa de los presuntos responsables por un órgano distinto al Ministerio Público, aunque dentro del ámbito gubernamental.

Y tal vez otra reforma, que se propone, tendiente a mejorar el servicio de la Procuraduría cuando tiene contacto directo con las víctimas del delito, el mejorar la calidad, sobre todo en el trato, en barandilla, buscando la rapidez, cortesía, honestidad, dividiendo el trabajo según se trate de urgencias, gravedad de los delitos, horarios, etc. Así pues, el único órgano interno encargado de la fiscalización de las actuaciones ministeriales le otorgue mayor peso a la calidad del trabajo que se realice, que a la cantidad, aunque la calidad deje mucho que desear; por lo que es necesario crear oficinas independientes que se encarguen de atender los asuntos, divididos en la forma propuesta.

Organizar, coordinar y fortalecer al Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría, fincando su actuación en la selección rigurosa de los candidatos, en base a la multiplicidad de exámenes psicológicos, de conocimientos, de personalidad, de confianza, que se apliquen por centros de educación superior,

dentro de los cuales yo destacaría la participación activa en ésta labor por nuestra máxima casa de estudios La Universidad Nacional Autónoma de México. El funcionamiento del Instituto no se debe burocratizar; es decir, no debe ser objeto de la dilatación en la puesta en marcha de los programas, cursos y planes, ya que su ineficiente funcionamiento administrativo tendrá repercusiones en el trabajo sustantivo del mismo.

Crear la licenciatura en Procuración de Justicia, ya que sería un paso académico de suma importancia para el fortalecimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su trayectoria a la profesionalización de los servidores públicos que en la institución laboran. Amén de la especialización dirigida a los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Policías Judicial, que están activos. Ambos programas coordinados sistemáticamente permitirán obtener resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Dentro del campo ya existente del Ministerio Público Especializado, dotarlo con mayores recursos, sobre todo jurídicos, a fin de que conozca sobre delincuencia organizada y violenta, delitos de cuello blanco y los cometidos por servidores públicos sean resueltos por la vía técnica y no la política.

En la actualidad, los agentes del Ministerio Público ya no cuentan con la ayuda de la Dirección General de Consignaciones, cuyos miembros se encargaban de elaborar los pliegos consignatorios, en base a los elementos aportados por el

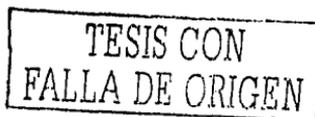
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representante social. La supresión de ésta dirección vino a elevar la carga de trabajo del Ministerio Público, amén de la falta de preparación y práctica para su elaboración. Dicha labor ahora corresponde directamente a quien dirige la investigación criminal. Se trata de una labor técnica, que requiere de conocimientos específicos; por lo que propongo, en base a la división del trabajo para el perfeccionamiento de los servicios que debe caracterizar a las instituciones públicas, nuevamente funcione dicha oficina, a la que considero en esos términos necesaria para el buen funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, integrada por los elementos más capaces de ésta institución.

Tal y como ya ha sido planteado; el Ministerio Público del Distrito Federal debe revestir el carácter de un miembro activo que persiga e investigue las actividades desplegadas por la delincuencia organizada, con plenas atribuciones para aprehender, detener y consignar ante el juez del fuero común a los miembros de las organizaciones criminales que cometen delitos del fuero común; y bajo el supuesto de que en la investigación advierta que se dedican a la comisión de delitos del fuero Federal, coadyuve eficazmente con el Ministerio Público Federal en la investigación de sus actividades, puntos de encuentro y *modus operandi* de las mismas.

5.3 El ministerio público como factor fundamental en la creación de la política criminal en el Distrito Federal

Sobre la política criminal el connotado jupenalista *Claus Roxin* escribe que la



cuestión de cómo debe procederse con aquellas personas que han infringido la ley en detrimento de los demás miembros de la sociedad, rompiendo las reglas básicas de la convivencia armónica de los hombres, conforma el objeto básico de la política criminal.

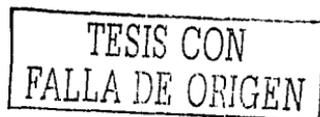
Señala que la política criminal se encuentra en un punto medio entre la ciencia y lo social, entre la teoría y la práctica. Por un lado se basa en la ciencia para los conocimientos objetivos del delito, en sus formas de manifestación empíricas y jurídicas; por otra parte quiere como una forma de la política establecer determinadas ideas o intereses, trata como teoría de desarrollar una estrategia definitiva en la lucha contra el delito. Pero su realización en la práctica, como en ocasiones acontece con la política, es más dependiente de las realidades preestablecidas que de su conceptualización teórica. Esto justifica que constantemente la dirección predominante en política criminal cambie, y que sus tesis sean, por tanto, muy discutibles.²⁹⁸

Coincidiendo con Roxin, para Ferri, *"una política criminal es el arte de apropiarse las condiciones especiales de cada pueblo a las medidas de represión y defensa social que la ciencia del derecho establece abstractamente"*.²⁹⁹

Se piensa erróneamente que para combatir adecuadamente a la delincuencia, no solo en el Distrito Federal, sino en el resto de las entidades federativas, hay que

²⁹⁸ Cfr.- ROXIN, Claus. "Política criminal y estructura del delito". Traducción por Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormozabal Malarec. PPU. España: 1992. P. 9.

²⁹⁹ Autor citado por: MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.- Op. Cit. P. 220.



incrementar el número de efectivos policiales, mal pagados, y en el mejor de los casos, preparados al vapor. Por lo que es recomendable proponer el aumento de la calidad de los policías, y en consecuencia el aumento de sus prestaciones laborales, lo que repercutirá negativamente en el número de miembros de la corporación policial; pero más vale contar con pocos policías honestos, preparados y eficaces, que muchos, corruptos, mal pagados e ineficaces.

Otro cambio sería, la creación del *Instituto de Ciencias Forenses y Estudios Criminológicos el Distrito Federal*³⁰⁰, que opere de forma autónoma y sin injerencia externa alguna, los servicios periciales y el servicio médico forense, a fin de lograr imparcialidad, objetividad y transparencia en todos los dictámenes periciales; pero sobre todo la integración y presentación de la estadística criminal³⁰¹ y su interpretación criminológica; en virtud de que las gráficas que actualmente despliegan los distintos actores políticos, gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, son tendenciosas, algunas amarillistas y otras no objetivas, impidiendo conocer la realidad exacta en que se encuentra la situación criminal en el Distrito Federal.

Una oficina que investigue científicamente las causas de la delincuencia, sus montos y sus posibles curas, requiere de estadísticas objetivas y no manipuladas, con fines electorales y políticos, a fin de brindar las posibles soluciones, a través

³⁰⁰ La propuesta ya ha sido planteada por el Juspensalista GONZÁLEZ DE LA VEGA, René.- La lucha contra el delito.- Op. Cit. P. 121.

³⁰¹ Tal y como lo señala *Martínez Garnelo* la estadística criminal es una de las ciencias auxiliares de que se debe servir la política criminal para su adecuado perfeccionamiento. Por ello, la importancia de la objetividad en la muestra de resultados, ajenos a las intenciones políticas, populistas y de campaña de quienes ejercen el Poder, así como de los demás actores políticos. Cfr.- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.- Op. Cit. P. 222351

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

351

de la creación y puesta en práctica una política criminal, en la que los estudiosos definan, si es recomendable el incremento de las penas, aplicar al pena de muerte, pensar en la verdadera readaptación de los delincuentes a las actividades sociales, etc.

Claus Roxin se inclina por una política criminal resocializadora, para aquellos delincuentes cuyos actos son leves. Considera que independientemente del castigo, la víctima y la sociedad verán superado el daño causado, si el autor del ilícito repara el daño.³⁰²

Tal afirmación me sirve de apoyo para afirmar sobre la dificultad para crear una política criminal adecuada respecto de la delincuencia organizada cuyos efectos de sus actos son múltiples, uno mas dañinos que otros, y que merecen un estudio científico sumamente profundo, imparcial y objetivo, ajeno a improvisaciones y manipulación política.

Acertadamente *Martinez Garnele* sostiene que una política criminal en materia de delincuencia organizada no se agota con el mero trabajo legislativo, ni con el trabajo represivo de la policía, sino que involucra la participación de distintos actores sociales.³⁰³

³⁰² Claus Roxin trabaja actualmente junto con algunos colegas en un proyecto alternativo, que integre al derecho penal la reparación en el ámbito de la pequeña y mediana criminalidad, a fin de lograr un programa de política criminal resocializadora dedicada a la solución de conflictos sociales. Cfr.- ROXIN, Claus.- Política criminal y estructura del delito.- Op. Cit. P. 10 a 33.

³⁰³ Cfr.- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.- Op. Cit. Pp. 221 y 222.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así como la delincuencia vive constantemente una evolución, las instituciones sociales, la reforma administrativa, la política criminal etc. deben sufrir una necesaria evolución que adecuen sus objetivos y fines a la realidad actual.

Algunos juristas, han sostenido la tesis del necesario doble tratamiento para la criminalidad. Se recomienda, que en los casos de delitos menores, éstos se discriminalicen, en tanto que para las faltas de mayor gravedad se recomienda su criminilización.³⁰⁴ Por ejemplo, se ha sostenido el debate en torno a la despenalización de los delitos contra la salud, y quienes defiende ésta postura sostienen que tiene consecuencias mucho más nocivas la represión del fenómeno social del consumo y tráfico de drogas. La ilicitud de su producción, distribución y venta da lugar a ajustes de cuentas, corrupción en las instituciones públicas, lavado de dinero, precios elevados de las mercancías, amén de que se sigue consumiendo y vendiendo en cualquier lugar del mundo. La despenalización de tales conductas no implica el aumento exagerado de las cifras de consumidores, y sin embargo, la dinámica del mercado cambiaría radicalmente, por lo que su comercio y consumo estaría mejor controlado por el Estado. evitando en la medida de lo posible los efectos colaterales, que resultan mucho más dañinos que su práctica en si.

Sin embargo la política criminal debe atender a las distintas causas y efectos de los actos delictivos; ya que no sería posible, siquiera sostener, el mismo debate

³⁰⁴ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Renè. "Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios". Porrúa, México: 2001. Pp. 196 y 197

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalado con motivo de la despenalización de la producción, distribución y consumo de drogas, cuando se habla del delito de secuestro, para el cual, el bien jurídico protegido, debe ser la vida, ya que en todos y cada uno de los casos, es el bien sobre el cual se negocia en todo rescate, y así se podría hacer un estudio mucho más profundo sobre cada una de las conductas antisociales que en la actualidad se observan en nuestra ciudad, en el país y en el mundo.

5.4 Reformas para un mejor Servicio Civil de Carrera

Servicio civil es la expresión utilizada para designar las labores realizadas por el estado, bajo su dirección y dependencia, y que no tienen naturaleza ni finalidad de corte militar.³⁰⁵

Para Miguel Galindo Camacho el servicio civil de carrera "consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente en los mas elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan en forma absoluta".³⁰⁶

Para el Dr. Acosta Romero el servicio civil de carrera "es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación

³⁰⁵ Cf.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho burocrático.- Op. Cit. P. 80.

³⁰⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel. "Teoría de la administración pública". Porrúa. México: 2000. P. 354

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

354

*profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos mas altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no solo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro o jubilación".*³⁰⁷

Antiguamente, como lo ha señalado *Sergio Garcia Ramirez*, era cotidiano ver los criterio patrimonialista y clientelista para la distribución de los cargos públicos, entendiéndose como la condición política del funcionario, vinculada inclusive al partido político al que pertenece, y por ello anclada al rumbo de la organización política. Y correspondía a quienes ocupaban los más altos cargos en el gobierno su designación.

Por éstas prácticas, no ha sido fácil consolidar en México el servicio civil de carrera. La inestabilidad de los cargos públicos, apenas moderada con la sindicalización de los empleados al servicio del Estado, obedece a factores complejos y arraigados, que se encuentran vinculados estrechamente a factores de Poder y de opinión , factores económicos, sociales, etc. la burocracia obedece, o al menos por mucho tiempo ha obedecido a factores ajenos a las reglas de una administración pública profesional.³⁰⁸

³⁰⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho burocrático mexicano", 2ª edición. Porrúa, México: 1999. Pp. 546 y 547.

³⁰⁸ Cfr.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- Tetas y problemas de justicia penal.- Op. Cit. Pp. 170 y 171. (355)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Según dispone el artículo 3º de la LFTSE, trabajador es: "*toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales*".

Por su parte, el artículo 4º del mismo ordenamiento señala que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base. Tal diferenciación es importante, en virtud de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado son excluidos expresamente de los beneficios que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, atento a lo dispuesto por el artículo 8º de la LFTSE.³⁰⁹

Según reza el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal "*por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial, los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Procuraduría y los oficiales secretarios, así como las demás categorías y funciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*".

Respecto a los trabajadores de confianza escribe el maestro de la facultad de derecho José Dávalos³¹⁰, que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la denominación que se le

³⁰⁹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho administrativo. Primer curso", 22ª edición. Porrúa, México: 2001. Pp. 393 a 399.

³¹⁰ Cfr. DÁVALOS, José. "Tópicos laborales", 3ª edición. Porrúa, México: 2000. Pp. 218 a 220.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de al puesto; y para ello me baso en el siguiente razonamiento jurisprudencial, que a la letra dice:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE.

Si el titular de la dependencia estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

1.7o.T. J/20

Amparo directo 11327/88. Secretario de Educación Pública. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Amparo directo 2517/91. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 30 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Beatriz García Martínez.

Amparo directo 2157/92. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 11 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Amparo directo 3787/92. Productora Nacional de Semillas. 28 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: José Francisco Albarrán Mendoza

Amparo directo 14767/97. Titular del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Fiduciaria del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. 6 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Arturo Amaro Cázarez.

Vease: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo V. Materia del Trabajo. tesis 962, página 669, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARÁCTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACIÓN QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VII, Abril de 1998. Tesis: 1.7o.T. J/20 Página: 697. Tesis de Jurisprudencia.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE.

La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

966

Octava Epoca:

Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis 1.4o.T.J/21. Gaceta número 86-2, pág. 37; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XV-II Febrero, pág. 174.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo V, Parte TCC. Tesis: 966 Página: 672. Tesis de Jurisprudencia.

A fin de lograr permanencia de la gente que se recluta en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal considero necesario brindarle la garantía de estabilidad en el empleo, que rige para otros servidores públicos, y que no sucede con los peritos, agentes de la Policía Judicial y los Agentes del Ministerio Público, siendo ésta una de las reformas que se proponen, toda vez que nuestros tribunales federales han sostenido:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus

358

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

567

Séptima Época:

Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. Cinco votos.

Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. Cinco votos.

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo V, Parte SCJN.

Tesis: 567 Página: 374. Tesis de Jurisprudencia.

Por otro lado tenemos un criterio totalmente distinto, que señala que la calidad de trabajador de confianza se debe al nombramiento que expresamente le haga el gobierno, así como su contemplación dentro del catálogo establecido en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA. CALIDAD DE LOS.

La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º. de dicha Ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Volúmenes 145-150, pág. 64. Amparo directo 5391/79. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 26 de enero de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Volúmenes 145-150, pág. 64. Amparo directo 4470/80. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 9 de marzo de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Volúmenes 181-186, pág. 63. Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvanesa. 26 de octubre de

359

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1981.5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santracruz Fernández.

Volúmenes 181-186, pág. 46. Amparo directo 142/83. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23 de abril de 1984.5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santracruz Fernández.

Volúmenes 217-228, pág. 85. Amparo directo 5582/86. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur. S. N. C. 19 de junio de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Aureliano Pulido Cervantes.

Volúmenes 217-228, pág. 85. Amparo directo 2525/86. Carlos Humbert Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

NOTA:

Esta tesis también aparece en:

Séptima Epoca, Quinta Parte:

Volúmenes 181-186, pág. 63 con el siguiente precedente: Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvanesa. 26 de octubre de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santracruz Fernández.

Informe de 1987. Cuarta Sala, pág. 11.

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca.

Volumen 217-228 Quinta Parte. Tesis: Página: 85. Tesis de Jurisprudencia.

En tanto haya tal disparidad de criterios, los peritos, los Agentes de la Policía Judicial y los Agentes del Ministerio Público, deben considerarse como trabajadores de base. Tal calidad no está peleada con la necesaria evaluación sobre su desempeño, eficaz, oportuno, transparente y servil, que les debe caracterizar; que bajo el supuesto de que en los exámenes imparciales y objetivos que se hagan, se encuentra que ya no son aptos para su desempeño, habrá causa justificada para su despido.

Para *Diego Younes Moreno* no es posible obtener un rendimiento laboral adecuado por parte de los trabajadores del Estado; personalmente, agregó

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sino hasta que se garantiza a éstos las mejores condiciones personales, con estímulos que los motiven a trabajar, así como siendo objeto de continuo perfeccionamiento; cosa que no se podría conseguir sin el establecimiento de sistemas técnicos de selección de personal, con la implementación de programas de adiestramiento y capacitación permanentes dentro de un concepto de carrera administrativa³¹¹; personalmente añadiría mediante una verdadera estabilidad en el empleo.

A manera de corolario Ignacio García Téllez Escribe:

*"La policía Judicial ... solo podrá cumplir satisfactoriamente su misión, cuando se logre garantizar la estabilidad del personal asegurándole una remuneración decorosa y permitiéndole especializarse en la lucha contra el crimen."*³¹²

No obstante lo anterior conforme a la dinámica jurídica laboral, en la actualidad es muy defendible La posición de los trabajadores de confianza, que son despedidos injustificadamente. Quizá por ello se consolida más la tendencia estabilizadora del empleo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pero deben quedar explícitamente previstos en la normatividad dinámica respectiva.

³¹¹ Cfr.- YOUNES MORENO, Diego. "Derecho administrativo laboral". 4ª edición. Temis. Colombia; 1988. P. 143.

³¹² GARCÍA TÉLLEZ, Ignacio. "Una etapa del ministerio Público Federal". DAPP. México, 1937. P. 361

5.5 Optimización de los controles existentes para el debido funcionamiento del ministerio público en el Distrito Federal

Principalmente, los controles de que se han hablado en el punto 4.9 son los de carácter interno, sobre los cuales se expuso, por algunos servidores de la Procuraduría son muchos; y la verdad, es que no han tenido la eficacia que todos quisiéramos, ya que quizás no ha sido posible limpiar a la procuraduría del fenómeno de la corrupción e ineficiencia por algunos miembros de la institución.

Reforzar los controles internos de la Procuraduría no es el último esfuerzo que se debe hacer en ésta materia; por ello debemos apelar a otras autoridades a fin de lograr transparencia en la Procuración de Justicia de la Ciudad de México.

En el caso concreto los actos emanados de las autoridades de la Procuraduría capitalina pueden ser sujetas de control jurisdiccional, sobre todo cuando se adviertan violaciones procedimentales y sustantivas aplicables a los casos concretos y de los cuales la Procuraduría intervenga como autoridad. Personalmente no soy partidario de la necesidad de creación de tribunales administrativos, que en el caso concreto del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, sus resoluciones tienen meros efectos declarativos, por lo que la justicia administrativa es incompleta.³¹³

³¹³ *Briseño Sierra* es contundente al afirmar que las sentencias dictadas por la mayoría de los tribunales contencioso administrativos del país tiene efectos meramente declarativos: dado que tales tribunales carecen de competencia para proferir mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, además de carecer de facultades para ejecutar sus sentencias. Autor citado por **TREVIÑO GARZA, Adolfo J.** "Tratado de derecho contencioso administrativo". Porrúa. México:1997. Pp. 123 y 124. *Jesús González Pérez* es categórico al afirmar que " *Todavía estamos muy lejos e una eficaz tutela jurisdiccional frente a las* 362

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Personalmente no estoy de acuerdo en que se lleve el control de la legalidad por parte de los tribunales federales por medio del amparo; no por la falta de eficacia, sino por el costo tan alto que tiene para el gobernado la promoción de un juicio de garantías. Soy partidario del control de la legalidad pro parte de los órganos jurisdiccionales locales, cuyo proceso evite la retardación de justicia, así como un costo excesivamente alto para el gobernado.

Además me apoyo en la opinión del Dr. *Burgoa* cuando el mismo considera al amparo como un medio extraordinario de tutela de la legalidad en general, por lo que antes de su uso habrá que agotar todos los recursos ordinarios y medios de defensa de los cuales disponga el gobernado para lograr la invalidación de los actos de autoridad que lo agraven.³¹⁴

Otra forma de control puede ser a través de los representantes populares, ante quienes el Procurador General de Justicia del Distrito Federal debe comparecer para rendir informe de su gestión, según lo dispone el inciso a) de la fracción XVIII del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.³¹⁵ En el caso concreto, las acciones por parte del órgano legislativo se deben apartar de cuestiones políticas, y tratando de realizar su labor de forma

administraciones públicas". GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Procedimiento administrativo federal", 2ª edición. Porrúa: México: 1997. Pp. 26 y 27.

³¹⁴ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo.- Op. Cit. P. 104.

³¹⁵ El sistema presidencial no supone que el Poder ejecutivo y el legislativo sean totalmente independientes, sino que colaboran y coordinan entre sí. Entre ambos poderes existen controles políticos mutuos; y uno de éstos controles que tiene el legislativo sobre el ejecutivo es la rendición de cuentas de los miembros del gabinete a los representantes populares. Cfr.- CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". 12ª edición. Porrúa: México: 2000. Pp. 271 y siguientes.

objetiva e imparcial, no solo criticando las acciones de las autoridades del gobierno, sino haciendo recomendaciones, a fin de lograr conjuntamente frenar la delincuencia en la capital del país.

5.6 La modernización tecnológica en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como condición *sine quanon* para una óptima procuración de justicia

Por lo que hace a la modernización tecnológica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su trabajo aislado de nada sirve, por lo que es necesario que dicho esfuerzo se realice por el resto de las entidades federativas, el gobierno Federal y los municipios, para quienes habrá de crearse una red de comunicación e información, en donde se encuentren datos de todo tipo, tales como los relativos a los delitos, los delincuentes, reincidentes, policías, ex policías, peritos, y demás personal vinculado a las instituciones de procuración de justicia y de Seguridad Pública; repito, no solo para el caso de las autoridades del fuero local, sino también Federal y municipal.

Solo de esa forma se tendrá un sistema globalizado de datos, prestando un servicio mucho más ágil y dinámico, a fin de aplicar la ley; en auxilio de las investigaciones ministeriales, informes de investigación policial, etc, constituyendo un avance significativo en la lucha contra la delincuencia organizada.³¹⁶

³¹⁶ Cfr.- MARTÍNEZ GARNELO. Jesús.- Op. Cit. Pp. 313 y 314.

En ésta materia se propone diseñar y operar un sistema de información de inteligencia para la persecución de los delitos, en manos del Ministerio Público, o con personal auxiliar que se encuentre siempre trabajando con el representante social, cuyo sistema le permita acceder a archivos de delincuentes, huellas, vestigios criminalísticos, *modus operandi*, correlaciones delictivas y otros datos relevantes, contando con tecnología de punta y con programas adecuados para ello.³¹⁷

González de la Vega señala que la mejor defensa en materia de procuración de justicia en contra de los efectos antisociales que generan las operaciones del crimen organizado es la información oportuna, creíble (yo diría objetiva, ya que una mentira bien argumentada puede ser creíble) y bien presentada, tanto la reservada exclusivamente al Estado por cuestiones de Seguridad Nacional, como la pública.

Los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado en materia tecnológica han sido insuficientes, por contar la Procuraduría capitalina recursos limitados, además que su modernización no opera junto con un programa nacional de modernización tecnológica, en el que participen todas las entidades federativas y el gobierno Federal, lo cual pone de relieve dos problemas fundamentales a vencer; la falta de presupuesto, o al menos, la mala distribución del ingreso público, y la falta de voluntad política.

³¹⁷ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René - La lucha contra el delito.- Op. Cit. P. 122.

Los esfuerzos individuales y esporádicos en este rubro jamás lograrán el resultado que el esfuerzo conjunto de todos los actores políticos e institucionales. La eficacia de un programa no debe ser materia de botín político, sino, por el contrario, como la lucha de todos los mexicanos en contra de actividades que ponen en riesgo la seguridad de todos.

Los rubros que merecen atención especial por parte del gobierno para su modernización y suficiencia tecnológica han de ser los siguientes:

- Medicina legal y las ciencias forenses;
- Estadística criminal;
- Información criminológica y criminalística;
- Información administrativa, y judicial;
- Inteligencia policial
- Archivos criminales y policiales;
- Comunicaciones y telecomunicaciones;
- Equipamiento policial;
- Control y vigilancia de los servidores públicos a cargo de la Procuración de Justicia, así como ex empleados públicos del ramo; causas de su baja, y el seguimiento actual de sus actividades.

La titánica tarea de tecnologización del sistema de procuración de justicia y de seguridad pública, requiere entre otros esfuerzos de la capacitación del personal, homogenización nacional (como ya ha sido expuesto), conexiones

internacionales, y un desarrollo tecnológico propio que atienda a nuestras propias necesidades³¹⁸ y de la criminalidad de nuestra ciudad.

5.7 Reformas a la normatividad adjetiva, para la autorización de infiltración de agentes encubiertos contra la delincuencia organizada

Como ha sido expuesto en los distintos foros de Procuración de Justicia, es necesaria la adecuación del marco jurídico secundario en las entidades de la República como en el Distrito Federal a fin de combatir de forma más eficaz al crimen organizado; entre las que se proponen:

- La Procuraduría General de Justicia del distrito Federal prestará apoyo y protección suficientes a Agentes del Ministerio Público jueces, peritos, Policías, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos que se cometan por miembros de la delincuencia organizada, así se requiera.
- Cuando se presuma fundadamente que está en riesgo la integridad de las personas que rindan testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada deberá, a propuesta del Ministerio Público, con autorización del Procurador, mantenerse bajo reserva su identidad hasta el ejercicio de la acción penal. Esto implicaría mejorar los servicios de protección a quienes depongan en contra de los miembros de la delincuencia organizada; y bajo el

³¹⁸ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René.- Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios - Op. Cit. Pp. 122 y siguientes.

supuesto de que aún así la vida de las personas corra riesgo, incluso se deberá mantener el anonimato durante todo el proceso penal.

- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público del fuero común, auxiliados por agentes de la Policía Judicial y peritos.

La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional de acuerdo a las atribuciones que les confiere el Código adjetivo.

Siempre que en este Código se mencione al Ministerio Público del Fuero común, se entenderá que se refiere a aquéllos que pertenecen a la unidad especializada que este artículo establece.

En caso necesario, el titular de esta unidad podrá solicitar la colaboración de otras dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, Federal o entidades federativas.

- En las averiguaciones previas relativas a los delitos en que se presume la participación de miembros de la delincuencia organizada, la investigación también deberá abarcar el conocimiento de las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación. Para tal efecto, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal podrá autorizar la infiltración de agentes, previo pedimento de legalización ante el órgano jurisdiccional respectivo.

En estos casos se investigará no sólo a las personas físicas que pertenezcan a esta organización, sino las personas morales de las que se valgan para la realización de sus fines delictivos.

Respecto al agente encubierto, algunos tratadistas se han manifestado en contra de su adopción en la legislación punitiva; ya que legítimamente consideran que no es permisible en ningún Estado de Derecho que se promueva la impunidad, y que se establezca un régimen que faculte a ciertos funcionarios estatales a cometer delitos. con miras a detener un mal, que suponen aún mayor.

Zafaronni sobre todo condena el sentido radical de la legislación argentina, en cuyas disposiciones establece lo siguiente: *"No será punible el agente encubierto que como consecuencia necesaria del desarrollo de la actuación encomendada, se hubiese visto compelido a incurrir en un delito, siempre que éste no implique poner en peligro cierto la vida o la integridad física de una persona o la imposición de un grave sufrimiento físico o moral a otro"*.³¹⁹

En virtud de que personalmente no consideraría la redacción de tal párrafo en legislación alguna del país, en el caso específico del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Los actos de los agentes infiltrados estarán bajo la supervisión y discrecionalidad, no solo del Ministerio Público que lleve a cabo la investigación por encargo del Procurador, sino del juez que hubiese permitido su infiltración.

Por tal motivo se corre en todo momento el riesgo de un desvío de Poder³²⁰, cuando el juzgador y el Ministerio Público del fuero común, e incluso el Policía Ministerial actúe de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, cometiendo actos arbitrarios. Este fenómeno es susceptible de darse por el uso exorbitante de las facultades que la ley otorga, al no ponderar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación; por lo que se hace evidente la desviación del uso de las facultades discrecionales. Pero por mi parte

³¹⁹ Cfr.- Association Internationale de droit penal.- International revue of penal law.- The criminal justice systems facing the challenge of organized crime.- annéc 67.- Nouvelle serie.- 3 et 4 trimestres: 1996. Pp. 725 a 735.

³²⁰ Cfr.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.- Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo.- Op. Cit. Pp. 72 y 73.



estoy de acuerdo con la autorización de los agentes infiltrados para el combate a la delincuencia organizada en el Distrito Federal.

Así puedo seguir, proponiendo una serie de medidas tendientes a combatir eficazmente a la delincuencia organizada. Pero por los alcances limitados de la obra solo se señalarán los contenidos en sus paginas.

Así, en base a los aportes bibliográficos y de investigación se llega a éste tipo de propuestas, enriquecidas por el aporte de juspenalistas y gente reconocida en el ámbito penal, por lo que espero tenga un aporte sustancial y no se convierta en letra muerta como ha sido el destino de innumerables esfuerzos.

5.8 Referencia capitular

Con las propuestas referidas estoy convencido que se logrará una eficaz y eficiente Procuración de Justicia en el Distrito Federal, por lo que procedo a elaborar las conclusiones del presente trabajo en el siguiente apartado.

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

371-A

CONCLUSIONES

Primera.- Pese a que la institución del Ministerio Público mexicano toma su molde de la figura francesa, a diferencia de aquella, la figura mexicana ha tenido una evolución con tendencia a la representación social y no del Estado como se desprende del contexto histórico de la figura.

Segunda.- Por la evolución que ha sufrido el Ministerio Público en nuestro país, es pertinente que se reflexione a cerca de los principios que la rigen, con la finalidad de adecuar su función social a las necesidades de la Ciudad, constituyéndose como dos nuevos principios los de autonomía y responsabilidad de sus actos.

Tercera.- La evolución de la figura del Ministerio Público no se debe a la buena voluntad del hombre, sino a la necesidad de hacer que ésta cumpla los fines para los cuales fue creada. Sin embargo su evolución no ha sido tan ágil como el fenómeno de la delincuencia, debido principalmente a la rigidez institucional que lo envuelve.

Cuarta.- Dado el carácter de la nueva delincuencia, los legisladores, la doctrina y quienes luchan por el combate a la misma reconocen expresamente su índole empresarial y su organización, por lo que tratan de combatir el fenómeno con políticas distintas a las que usualmente se habían implementado.

Quinta.- Una de las actitudes que se han tomado, es la conciencia de participación internacional, Federal, local y municipal, a fin de erradicar, o al menos de frenar el crecimiento de los grupos delictivos y de sus actividades.

Sexta.- Por tal motivo es necesario adecuar el marco jurídico del Distrito Federal a la nueva visión de combate a la delincuencia organizada, no solo viéndose una política centralista y paternalista por parte del gobierno Federal, sino participativa e inclusiva, hacia las Procuradurías de los Estados; principalmente en el Distrito Federal.

Séptima.- Por su parte, las organizaciones criminales, a efecto de darle una coartada legal al dinero que ilícitamente obtienen por medio de sus operaciones han propiciado que el Estado penalice ésta conducta secundaria, que de alguna manera permite que las organizaciones criminales sigan operando impunemente.

Octava.- En el caso del secuestro se propone cambiar la política criminal, para su efectivo combate, ponderando el valor de la vida humana, por encima de la función persecutoria del Ministerio Público. Esta reforma encuentra su motivación en la humanización del derecho, evitando a toda costa que se castigue, incluso, la conducta de quienes se han convertido en víctimas u ofendidos de delito.

Novena.- El robo de vehículos tendría una connotación muy distinta, en caso de que no existiera el contrato de seguro contra robo. La promoción de éste contrato

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ha servido como paliativo; por lo que un porcentaje de los daños causados por la delincuencia se han trasladado a grandes empresas aseguradoras, quienes participan activamente en los foros nacionales y locales en que se habla de Procuración de Justicia y Prevención del delito.

Décima.- La óptima procuración de justicia requiere de la necesaria profesionalización de quienes intervienen en dicha función; entre los que destacan: los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Agentes de la Policía Judicial, debido a que el fenómeno que principalmente atacan se ha tecnificado de tal forma que ha rebasado los esfuerzos institucionales creados para combatirlo; por lo que se propone se instituya una licenciatura en Procuración de Justicia y la especialización, en cuya labor trabajen coordinadamente la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Décimo primera.- Es necesario, que el Ministerio Público se convierta en la práctica, en el coordinador de los esfuerzos de la Policía Ministerial y de los Peritos, a fin de lograr investigaciones coordinadas, dirigidas y con rumbo fijo, teniendo un control absoluto sobre tales funcionarios del estado. El texto constitucional la ley y las disposiciones reglamentarias así lo señalan; sin embargo en la realidad parece letra muerta.

Décimo segunda.- Toda vez que el Ministerio Público es fiel guardián de la ley, sus actos deben ser siempre respetuosos del marco jurídico. Los derechos humanos han sido reconocidos jurídicamente por nuestra Constitución y por la legislación secundaria, por lo que el respeto y la vigilancia de su respeto es una necesaria acción cotidiana de la institución.

Décimo tercera.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal atinadamente ha propuesto una política autocompositiva cuando se trata de delitos que se persiguen por querrela de parte, cuyos objetivos principales han de ser los siguientes:

- La descarga de trabajo de las agencias investigadoras, a fin de encauzar sus esfuerzos en la persecución de los delitos que más daño causan a la sociedad;
- y
- Reivindicarse como representante social y legitimar sus acciones, en donde la represión no sea su única arma para combatir los problemas sociales.

Décimo cuarta.- El Ministerio Público debe tener mucho cuidado en lo que a la valoración de la prueba se refiere, entratándose del combate a la delincuencia organizada; toda vez que se deben utilizar métodos distintos para la obtención de medios probatorios que permitan el esclarecimiento de la verdad, por lo que dicha tarea, en efecto subjetiva, solo puede ser realizada por una persona técnica y axiologicamente capaz.

Décimo quinta.- Debido al nuevo perfil que deben cubrir los Agentes de la Policía Judicial, para su efectivo combate a la delincuencia de nuestros tiempos, es necesario y se propone que tengan cuando menos terminada la licenciatura en derecho, conocimientos que les servirán de base para su posterior profesionalización en materia de procuración de justicia.

Décimo sexta.- La atención adecuada a la víctima del delito es fundamental para reivindicar la labor social del Ministerio Público. Si la sociedad señala como uno de los principales responsables del crecimiento de la delincuencia a las instituciones encargadas de combatirla; lo menos que se puede hacer es resarcir de la mejor forma posible a la víctima del delito, por los daños que le ha provocado el crecimiento de la delincuencia.

Décimo séptima.- Toda vez que las necesidades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal rebasan los planes y programas a que se sujeta por el gobierno local, principalmente su necesidad presupuestal es conveniente su desincorporación del Poder ejecutivo local, para dotarle de completa autonomía, que le permitan tomar decisiones y acciones alejadas de intereses políticos e intereses creados.

Décimo octava.- En virtud de que la multifuncionalidad del Ministerio Público no le ha permitido atender adecuadamente su misión de procurar justicia, es necesario que se deleguen a otros órganos que se creen al efecto tareas ajenas a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

investigación y persecución de los delitos, para que se logre eficientar el trabajo interno de la Procuraduría en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Décimo novena.- Con el objeto de alejar al titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de las presiones políticas se propone que su nombramiento sea a través de concurso, en el que participen las personas que crean cubrir el perfil idóneo, previos exámenes y evaluaciones, para que la elección del mismo recaiga finalmente en la Asamblea Legislativa, y sea electo en base a criterios objetivos, dejando a un lado las relaciones políticas.

Vigésima.- Debido a que las funciones de un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal son totalmente distintas, el perfil para ocupar el cargo no puede ser el mismo; por lo que se debe crear un nuevo modelo, distinto al concebido históricamente por nuestros legisladores. Fundamentalmente el Procurador de Justicia además de ser licenciado en Derecho debe ser un investigador profesional y con conocimientos amplios en administración pública; además de poseer un posgrado en derecho con el cual pueda ostentar el grado de Maestro o Doctor.

Vigésimo primera.- La profesionalización de los Agentes del Ministerio Público, así como de los Agentes de la Policía requiere de la creación de una licenciatura en Procuración de Justicia, amén de los esfuerzos que se hagan respecto a la especialización de sus miembros.

Vigésimo segunda.- Lo más rescatable de los programas "Cero Tolerancia" y "Palermo" es que se adecuaron a las necesidades de la delincuencia de los sitios en que se quiso combatir el problema, por lo que la lección para nuestras autoridades es que aprendan a realizar programas originales, enfocando sus acciones a la represión de las conductas delictivas, y el fomento de la cultura de la no violencia y anticorrupción.

Vigésimo tercera.- Los controles internos se deben ver robustecidos mediante el uso de controles jurídico-políticos externos, como la verificación del eficiente desempeño de las actividades y los efectos de las mismas, para calificar su función atendiendo a criterios objetivos, a través de la Comisión plural electa para tal efecto.

Vigésimo cuarta.- Se debe fortalecer el funcionamiento y organización de los Institutos de Formación profesional de las Procuradurías, ya que la falta de coordinación en la aplicación de sus programas, tendientes a profesionalizar a los servidores Públicos de tales instituciones es una labor seria que requiere de un esfuerzo formal, que se ponga en práctica y no sirva únicamente para el discurso político, sobre todo respecto el Instituto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Vigésimo quinta.- La modernización tecnológica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es una labor que requiere de un mayor presupuesto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asignado, la implementación de un programa conjunto de todas las Procuradurías estatales y del Gobierno Federal, así como de la capacitación de la gente que debe operarla, a fin de que sea un arma efectiva para el combate a la delincuencia.

Vigésimo sexta.- Se sugiere la modificación del marco jurídico local, Principalmente del Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal a fin de dotar al Ministerio Público del Distrito Federal de facultades que le permitan combatir libremente a la delincuencia organizada; sin que con ello se quiera decir que ahora la autoridad tiene carta de naturalización para la impunidad.

Vigésimo séptima.- Cuatro de las reformas administrativas de mayor envergadura son:

- La que cree una fiscalía especializada para el combate a la delincuencia organizada; y
- La creación de nueva cuenta, de una oficina central de consignaciones, en la que se concentre el personal más capaz técnicamente hablando a fin de realizar pliegos consignatorios perfectos, evitando así la improvisación institucional. **(Los demás aspectos de la función del Ministerio Público en el proceso serán materia de otra investigación).**
- La creación de una Dirección de Autocomposición que se encargue de tramitar todos aquellos asuntos que son susceptibles de resolverse por ésta vía.

BIBLIOGRAFIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

379·A

- El procurador deberá vigilar que los subprocuradores y directores, se involucren directamente con la administración de sus oficinas, sobre todo de su personal, a fin de optimizar recursos humanos, financieros y materiales, evitando que los directores administrativos se conviertan en los personajes principales de la administración interna de la Procuraduría

Vigésimo octava.- De las adecuadas reformas jurídicas, políticas, administrativas y presupuestales, dependerá que los elementos de optimización en materia de procuración de justicia se consoliden en el Distrito Federal.

¡Con mis mejores deseos para los habitantes de la capital metropolitana que se merecen una optima procuración de justicia. Con verdadero sentido social forjemos hoy un mejor mañana!

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO**, Miguel, "Derecho burocrático mexicano", 2ª edición. Porrúa. México; 1999
- AGUILAR Y MAYA**, "El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen", México; 1958.
- AGUDO FREYTES**, Esteban, "Una vocación al servicio del ministerio público", Despacho del Fiscal General de la República. Instituto de Estudios Superiores. Venezuela; 1990.
- ALSINA**, Hugo, "Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial", Editorial EDIAR. Tomo II. Argentina; 1963.
- ANDRADE SANCHEZ**, Eduardo, "Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado", UNAM y Senado de la República. LVI legislatura. México; 1996.
- ARANGO**, Rodolfo, "¿Hay respuestas correctas en el derecho?", Ediciones Uniandes. Colombia; 1999.
- ARTEAGA NAVA**, Elisur. "Derecho constitucional", Oxford University Press. México; 1999.
- ARTEAGA NAVA**, Elisur, y **TRIGUEROS GAISMAN**, Laura "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 2. Derecho constitucional", Harla. México; 1999.
- ATIENZA**, Manuel, "Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica". Centro de Estudios Constitucionales. España; 1997.
- AUBERT**, Maurice, "El secreto bancario suizo", 2ª edición. Editorial de derecho financiero. España; 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BARRAGAN BARRAGAN , José, "Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824)", Universidad de Guadalajara. México; 1994.

BARRITA LÓPEZ, Fernando, "Averiguación previa", 2ª edición. Porrúa. México; 1993.

BAUCHE GARCIADIEGO, Mario, "La empresa", 2ª edición. Porrúa. México; 1983.

BELTRÁN BALLESTER, Enrique, "Justicia y sociedad", UNAM. México; 1994.

BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, "Filosofía y praxis de la procuración de justicia", 2ª edición. Porrúa. México; 1994.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Diccionario Universal de Términos parlamentarios", 2ª edición. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Editado por Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998.

BIDART CAMPOS Germán, "Teoría general de los derechos humanos", UNAM. México; 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", 6ª edición. Porrúa. México; 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las garantías individuales", 23ª edición. Porrúa. México; 1998.

CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario de derecho usual", 7ª edición. Tomo II E-M. Editorial Astrea. Argentina; 1972.

CAMPO, Salustiano del, MARSAL Y GARMENDIA, "Diccionario de ciencias sociales", Instituto de Estudios Políticos de Madrid. España; 1975.

CÁMARA DE DIPUTADOS, "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones". 4ª edición. Tomo III. H. Cámara de Diputados. LV legislatura.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México; 1994.

CARBONELL, Miguel (coordinador), "Diccionario de derecho constitucional", Porrúa y UNAM. México; 2002.

CARBONELL, Miguel y Susana Talía, **PEDROZA DE LA LLAVE**, "Elementos de técnica legislativa", UNAM. México; 2000.

CARNELUTTI, Francesco, "Instituciones del proceso civil", Editorial EJEA. Argentina; 1959.

CARPIZO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", 12ª edición. Porrúa. México; 2000.

CARRARA, Francesco, "Programa del curso de derecho criminal", Parte general. Vol. 1. Depalma. Argentina; 1944.

CARRARA, Francesco, "Derecho penal", Editorial Pedagógica iberoamericana. México; 1995.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La reforma administrativa en México", INAP. México; 1973

CARRILLO PRIETO Ignacio y **MÁRQUEZ HARO**, Aideé, "La intervención telefónica ilegal", PGR. México; 1996.

CASTAN TOBEÑAS, José, "Los derechos del hombre", 2ª edición. Editorial REUS. España; 1976.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público", UNAM. México; 1992.

CASTRO, Juventino V. "El Ministerio Público en México", 6ª edición. Porrúa. México; 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CASTRO, Juventino V "El Ministerio Público en México", 11ª edición. Porrúa. México; 1999.

CASTRO, Juventino V. "La procuración de justicia Federal", Porrúa. México; 1993.

CATÁN TOBEÑAS, José, "La justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas", Servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. España; 1967.

CAVARÍA GUZMÁN, Jorge, "Dirección funcional de la investigación", en AAVV. Ministerio Público y reforma procesal. Colegio de abogados de Costa Rica. San José; 1997.

CAZORLA PRIETO, Luis M. "El secreto bancario", Instituto de Estudios fiscales. España; 1981.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Derecho mercantil", 4ª edición. Herrero. México; 1982.

COHEN, Bruce J. "Crime in América", Ithaca, Peacock. Estados Unidos; 1970.

CORR, Edwin "Narcotráfico y política. Bolivia 1982 – 1985", Cochabamba; 1985.

CRESSEY, Donald R. "Theft of the nation: The structure and operations of organized crime in America", Harpér and Row. USA; 1969.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, "Derecho mexicano de procedimientos penales", 9ª edición. Porrúa. México; 1983.

COROMINAS, Joan, "Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana", 3ª edición. Vol. 2. Editorial Gredos. España; 1976.

DÁVALOS, José, "Tópicos laborales", 3ª edición. Porrúa. México; 2000.

DAVID, Pedro R. "El mundo del delincuente; 5 casos criminológicos", Astrea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Argentina; 1976.

DEVIS ECHANDIA, Hernando, "Teoría general del proceso". Tomo I. Editorial Universidad. Argentina;1984.

DÍAZ ARANDA, Enrique (editor), "Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal", UNAM. México; 2001

DÍAZ BRAVO, Arturo, "Contratos mercantiles", Oxford University Press. México; 1997;

DIAZ DE LEON, Marco Antonio, "Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal", Tomo II. Porrúa. México; 1986.

DONATI, Antigono, "Los seguros privados", traducido por: Arturo Vidal Solá. Bosch. España; 1960.

DURKHEIM, Emilio, "Las reglas del método sociológico", Editorial La Pléyade. Argentina, s/f.

FALCONE, Giovanni, "La lucha contra el crimen organizado", PGR. México; 1996.

FAYA BIESCA, Jacinto, "Administración Pública Federal", Porrúa. México; 1979.

FELIX MORANDI, Juan Carlos, "El riesgo en el contrato de seguro", Astrea. Argentina; 1974.

FENECH, Miguel, "El proceso penal". 3ª edición. Editorial Egesa. España; 1978.

FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "Narcotráfico y Poder", Rayuela editores. México: 1999.

FERRAJOLI Luigi, "Derechos y garantías: la ley del mas débil", Editorial Trota. España; 1999.

FERRAJOLI, Luigi, "Derecho y razón: teoría del garantismo penal", Editorial

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Trotta. Traducido por Marina Gascón. España; 2001.

FERRARA Francisco, "Teoría de las personas jurídicas", traducción española de la 2ª edición italiana por Eduardo Ovejero y Maury. Editorial REUS. España; 1929.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "La Constitución y su defensa", UNAM. México; 1984.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 1978.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 2002

FRANCO VILLA, José, "El Ministerio Público Fiscal", Editorial Porrúa. México; 1985.

GALINDO CAMACHO, Miguel, "Teoría de la administración pública", Porrúa. México; 2000.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Derecho civil. Primer curso", 3ª edición. México; 1979.

GARCÍA BAUER, Carlos, "Los derechos humanos, preocupación universal", Editorial universitaria. Guatemala; 1960.

GARCÍA CORDERO, Fernando, "La reforma procesal penal 1983-1988", 2ª edición. Librería de Manuel Porrúa. México; 1988.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Lógica del raciocinio jurídico", Fondo de cultura económica. México; 1964.

GARCÍA – PABLOS DE MOLINA, Antonio, "Criminología", Tirant lo Blanch. España; 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GARCIA PELAYO , Manuel, "Derecho constitucional comparado", Alianza Universidad Textos. España. 1987.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Temas y problemas de justicia penal", Seminario de cultura mexicana. México; 1996.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Poder Judicial y Ministerio público", UNAM y Porrúa. México; 1996.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Delincuencia organizada", 3ª edición. Porrúa y UNAM. México; 2002.

GARCÍA TÉLLEZ, Ignacio, "Una etapa del ministerio Público Federal", DAPP. México, 1937.

GOLDSTEIN, Raúl, "Diccionario de derecho penal", OMEBA. Argentina; 1962.

GONZALEZ DE LA VEGA, AGUILAR RUIZ, SALAS CHÁVEZ Y ARENAS VILLANUEVA, "La investigación criminal", 2ª edición. Porrúa. México; 2000.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "La lucha contra el delito. Reflexiones y propuestas". Editorial Porrúa. México; 2000.

GONZALEZ DE LA VEGA, René. " Política criminológica mexicana ", Editorial Porrúa y UNAM, México, 1993.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios", Porrúa. México; 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento administrativo federal", 2ª edición. Porrúa. México; 1997.

GOPPINGER, Hans. "Criminología", Traducido por María Luisa Schwarck e Ignacio Luzarraga Castro. Reus. España; 1975.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GUTIÉRREZ-ALVIS CONRADI, Faustino, "La criminalidad organizada ante la justicia", Universidad de Sevilla y Universidad Internacional Menéndez Pelayo. España; 1996.

HALPERIN, Isaac, "Contrato de seguro", 2ª edición. Depalma. Argentina; 1964.

HASSEMER, Winfgried y MUÑOZ CONDE, Francisco, "Introducción a la criminología y al derecho penal", Tirant lo Blanch. España; 1989.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, "El proceso penal mexicano", Porrúa. México; 2002.

HERRERO HERRERO, Cesar, "Criminología. Parte general y especial", Dykinson. España; 1992

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. " Reforma Constitucional y Penal de 1996 ", UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Porrúa. Tomo P-Z. México; 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM "Enciclopedia jurídica mexicana", Tomo III D-E. Porrúa y UNAM. México; 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Enciclopedia jurídica mexicana", Tomo XI. Porrúa y UNAM. México; 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Enciclopedia jurídica mexicana", Tomo V. M-P. Porrúa y UNAM. México; 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Justicia y sociedad", UNAM. México; 1994.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "La justicia mexicana hacia el siglo XXI", UNAM y Senado de la República. LVI legislatura. México; 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 2001.

JIMENEZ ORNELAS, René A y **GONZALEZ MARISCAL** Olga de "El secuestro. Problemas sociales y jurídicos", UNAM. México; 2002.

KAISER, Günter, "Introducción a la criminología", 7ª edición. Traducido por José María Rodríguez Devesa. Dykinson. España; 1988.

KELSEN, Hans, "Que es la Justicia", Greca editores. México; 1997.

LARA ESPINOZA, Saúl "Las garantías constitucionales en materia penal", Porrúa. México; 1998.

LEEMANNS, Arne (Compilador), "Como reformar la administración pública", Fondo de Cultura Económica. México; 1977.

LOCKE John, "Tratado del Gobierno Civil", 1690.

LÓPEZ SÁNCHEZ, Cuauhtémoc, "Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del Estado mexicano", Archivo de derecho público y ciencias de la administración. Vol. 1. Facultad de derecho. Universidad Central de Venezuela; 1971.

MACHORRO NARVÁEZ, Paulino, "El ministerio público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México; 1991.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MANDUCA F. "El procedimiento penal y su desarrollo científico", Editorial La España moderna. España; 1996.

MANTILLA MOLINA, Roberto, "Derecho mercantil", 28ª edición. Porrúa. México; 1992.,

MARCHENA GÓMEZ, Manuel, "El Ministerio Fiscal; su pasado y su futuro", España; 1992.

MARTÍNEZ BULLÉ – GOYRI, Víctor M. "Las garantías individuales en la Constitución de 1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 1992.

MARTÍNEZ CERDA, Nicolás, "Justicia sin moral", México; 1991.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, "Seguridad Pública Nacional. Un sistema alternativo de política criminológica en México", Porrúa. México; 1999.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, "Policía nacional investigadora del delito", Porrúa. México; 1999.

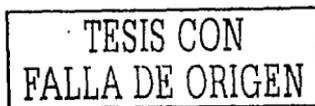
MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, "La investigación ministerial previa; un nuevo sistema de procuración de justicia", Porrúa. México; 2000.

MARTÍNEZ GIL, José de Jesús, "Manual teórico-práctico de seguros", 2ª edición. Porrúa. México; 1990;

MARTÍNEZ MORALES, Ignacio, "Diccionarios jurídico temáticos. Derecho burocrático", Editorial Harla. México; 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo", Vol. 3. Harla. México; 1999.

MEILIJ, Gustavo Raúl, "Manual de seguros", Depalma. Argentina; 1992.



MARTÍNEZ PINEDA, Ángel, "Estructura y valoración de la acción penal", Editorial Azteca. México; 1968.

MEJÁN, Luis Manuel, "El secreto bancario", 2ª edición. Porrúa. México; 1997.

MONTAÑÉS, Luis S. "La reorganización de la rama ejecutiva". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. México; 1979.

PACHECO PULIDO, Guillermo, "El secreto en la vida jurídica bancaria notarial", Porrúa. México; 1995.

MOLOESNIK GRÜER, Marcos Pablo, "Políticas públicas para la seguridad pública", Asociación Mexicana de egresados del INAP de España. México *s/f*.

MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes", 1748.

MORENILLA RODRÍGUEZ, José María, "El Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal español",. España; 1981.

MORSTEIN MARX, Fritz, "El Estado administrativo", 2ª edición. Escuela Nacional de Administración Pública. España; 1975.

NASS, Otto, "Reforma administrativa y ciencia de la administración", Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. España; 1964.

OLIVERA TORO, Jorge, "Manual de derecho administrativo", 5ª edición. Porrúa. México; 1988.

OSORIO Y NIETO, César Augusto, " La averiguación previa", 11ª edición. Porrúa. México; 2000.

OVALLE FAVELA, José, "Teoría general del proceso", Oxford University Press. México; 2001.

PARRA OCAMPO, Leopoldo, "La evolución del Ministerio Público en el Estado de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Guerrero", Instituto Nacional de Ciencias Penales. México; 1989.

PERELMAN, Ch. "La interpretación jurídica", Centros de estudios de filosofía del derecho. Traducción el francés por: Petzold – Pernía. Maracaibo; 1974..

PÉREZ LUÑO, Antonio. "Delimitación conceptual de los derechos humanos", Publicaciones de la Universidad de Sevilla. España; 1979.

PIERCE, Frank. "Los crímenes de los poderosos. El marxismo, el delito y la desviación", Siglo XXI editores. México; 1980.

PIZZOTTI MÉNDEZ, Nelson.- Arquivos da policia civil de Sao Paolo. Vol. XXVI. Brasil; 1975

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, "Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de los Estados de la República", PGR. México; 1960.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, "Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal". México; 1982.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, "Ciclo de conferencias "Actualidad del derecho" "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República o Ley Orgánica del Ministerio Público Federal", México; 1973. Edición facsimilar.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, "Conferencia nacional de procuradores de justicia de los Estados Unidos Mexicanos", México; 1960.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "Memorias del congreso sobre delincuencia organizada", Vol. 3. México; 1995.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Instituto Nacional para el Combate a las drogas.- México 17 de junio de 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, "Memoria del III Congreso nacional de prevención del delito", PGR y Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro. México; 2000.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "Programas de Estudios del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República". México; 1993.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "XIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia" celebrada en la Cd. De Tepic, Nayarit los días 5, 6 y 7 de febrero de 2003.

PUYO JARAMILLO, Gil Miller, "Diccionario jurídico penal", Ediciones Librería del profesional. Colombia; 1981.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CABRERA MORALES, Alfonso, "Manual de procedimientos penales", Editorial Trillas. México; 1998.

RIVA, D. "Tratado de derecho procesal penal", Vicenso, Manzini. Editorial Egea.España; 1951.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. "Crimen organizado y secuestro. Dos reflexiones", Vol. III. México; 1995.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, "Criminología", 10ª edición. Porrúa. México; 1996.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, "Derechos humanos", UNAM. México; 1981.

ROSSEL, Mauricio, "Congreso y gobernabilidad en México; una experiencia desde la perspectiva internacional", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ROXIN, Claus, "Culpabilidad y prevención en derecho penal", Traduce Muñoz Conde. Reus. España; 1981.

ROXIN, Claus, "Política criminal y estructura del delito", Traducción por Juan Bustos Ramírez y Hernpán Hormozabal Malareé. PPU. España; 1992.

RUIZ GARCÍA, José Ramón, "Secreto bancario y hacienda pública", Editorial Civitas. España; 1999.

RUIZ HARREL, Rafael, "Las absurdas reformas penales de 1996", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. México; 1996.

RUIZ HARREL, Rafael, "La impunidad y la eficiencia policiaca", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. México; 1996.

RUIZ RUEDA, Luis, "El contrato de seguro", Porrúa. México; 1978.

S. SURI, "EU tightening laws on money laundering"; USA 1996.

SÁNCHEZ CRESPO, Carolina, "El ministerio fiscal y su actuación en el proceso penal abreviado", Comares. España; 1995.

SARRÉ I. Miguel, "Control del ministerio público. Los controles constitucionales", anuario de derecho público. ITAM y Mac Graw Hill. México; 1998.

SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, "Derecho parlamentario constitucional mexicano", Editorial Themis. México; 1999.

SERNA DE LA GARZA, José María, "Panorama del Derecho mexicano", Editorial Mac Graw Hill. México; 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho administrativo. Primer curso", 22ª edición. Porrúa. México; 2001.

SERGE, Anthony y RIPIO, Daniel, "El combate contra el crimen organizado en

Francia y en la Unión Europea", PGR. México; 1996.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, "Política criminal y nuevo derecho penal", J. M. Bosch editor. España; 1997.

SOTOMAYOR ROMANO, Karla y **SERNA PERDOMO**, Juan Pablo de la (coordinadores), "Criterios y análisis en materia de lavado de dinero. Compendio legislativo", PGR. México; 2000.

SUÁREZ-BÁRCENA, Emilio de Llera, "El modelo constitucional de investigación penal", Tirant Lo Blanch. España; 2001

SUTHERLAND, Edwin H. "Principles of criminology", 5th edition. Lippincott; 1955.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México; 1808 – 1994", 18ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808- 1995", 19ª edición. Porrúa. México; 1995.

THOUMI, francesco y **GUÁQUETA**, Alexandra, "El rompecabezas de las drogas ilegales en los Estados Unidos. Una visión ecléctica", Universidad de los andes. Colombia; 1997.

TOMAS ESCOBAR, Raúl, "Diccionario del hampa y del delito", Editorial Universidad. Argentina; 1986.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. "Tratado de derecho contencioso administrativo", Porrúa. México; 1997

VARIOS AUTORES, "La investigación criminal", 2ª edición. Porrúa. México; 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VARIOS AUTORES, "Seminario de actualización sobre la reforma constitucional y legal en materia de delincuencia organizada", Instituto de la Judicatura Federal. México; 1998.

VERNENGO, Roberto José, "Curso de teoría general del derecho", Ediciones 2ª edición. Depalma. Argentina; 1988.

WESTON, Anthony, "Las claves de la argumentación", Editorial Ariel. 4ª reimpresión. Traducido por Jorge F. Malem Seña. España; 1998.

YOUNES MORENO, Diego, "Derecho administrativo laboral", 4ª edición. Temis. Colombia; 1988.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (coordinador), "El proceso penal. Sistema penal y derechos humanos", SEGOB, ILANUD y Comisión Europea. Porrúa. México; 2000.

ZAGREBELSKY, Gustavo, "El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia", 3ª edición. Traducido por Marina Gascón. Editorial Trotta. España; 1999.

ZAMORA SANCHEZ, Pedro, "Marco jurídico del lavado de dinero", UNAM y Oxford University Press. México; 2000.

ZARCO, Francisco. "Historia del congreso constituyente de 1857", México; 1968.

HEMEROGRAFÍA

Association Internationale de droit penal.- International revue of penal law.- The criminal justice systems facing the challenge of organized crime.- anné 67.- Nouvelle serie.- 3 et 4 trimestres; 1996.

Bernstten, M. Austrian and New Zeland journal of criminology. 1990. No. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Defining Organized crime Austria and the USA.

Colón Moran, José.- Iuris Tantum.- Primavera – verano 2000.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES JURÍDICAS.- Revista jurídica jalisciense.- Año 6. No. 1. enero – abril 1996.

Díaz de León, Alejandro, "Bases constitucionales del Ministerio Público.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Año 8. Num. 8. Tomo I. México. 1993.

Diario, El Metro.- lunes 24 de marzo de 2003.

GACETA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. No. 12. año IV. Diciembre de 1997.

García Araujo Raúl y Ella Grajeda.- Centra atención Plan Palermo en mafias de robo de autopartes.- El Universal gráfico. México; 25 de marzo 2003.

Instituto Vasco de derecho procesal.- REVISTA VASCA DE DERECHO PROCESAL Y ARBITRAJE.- Cuaderno 3. España; Septiembre-diciembre 1997.

Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas de la pontificia universidad Católica Argentina, Santa María de los Buenos Aires.- **PRUDENTIA IURIS.-** No 53. Diciembre 2000.

REVISTA DE CIENCIAS PENALES .- ITER CRIMINIS.- Num. 2. Segunda época.- México, marzo de 2002.

REVISTA DE CIENCIAS PENALES.- ITER CRIMINIS - 2ª época. No. 1. México; 2001.

González, Héctor A. "Alarmante repunte de la industria del secuestro en el último trienio", El financiero. México; DF, 13 de octubre de 1992.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DF.- Revista mexicana de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procuración de justicia.- Vol. 1. Num. 5. México. Junio de 1997.

REVISTA BIEN COMÚN Y GOBIERNO.- Fundación Rafael Preciado Hernández.
A.C. Año 6. Num. 72. Noviembre de 2000.

REVISTA BIEN COMÚN Y GOBIERNO.- Publicación mensual de la Fundación
Rafael Preciado Hernández, A.C..- Año 6, No. 68. México; julio del 2000.

REVISTA DE DOCTRINA PENAL (compilación), Teoría y práctica de las ciencias
penales. Ediciones Depalma. Argentina. 1998.

REVISTA MEXICANA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.- Vol. 1. Num. 1.
México, febrero de 1996.

REVISTA PROCESO se publicaron en distintos números entre los años de 1994 y
1995

REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, México, 1ª época.
Vol. 1. No. 3, septiembre-diciembre de 1993.

REVISTA LOCUS REGIT ACTUM.- Num. 16. Nueva época. México; Diciembre de
1998.

Román Lugo, Fernando. "El Ministerio Público en México", **REVISTA MEXICANA
DE DERECHO PENAL.-** Num. 39. Septiembre de 1964. México

Romero, César "Secuestrar es un vicio". **PERIÓDICO REFORMA.-** miércoles 19
de agosto de 1998.

Universidad autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Facultad de derecho y
ciencias sociales.- **REVISTA JURÍDICA DE POSGRADO.-** Año 3. Núms. 11 y 12.
Julio - diciembre de 1997.

Entrevista de Gutiérrez Vivó, José (conductor del programa Monitor de infored),),

quien entrevistó a tres agentes de la Policía Judicial de la primera promoción del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría capitalina: Berta Antonio Muñiz Ortiz, Carlos Gilberto Hernández Jiménez y Ramón Hurtado Ramírez el 14 de mayo de 1996, publicada en REVISTA MEXICANA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. Vol. 1. No. 1. Junio de 1996.

REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE PUERTO RICO.- Vol. 61. No. 3. Septiembre de 2000.

Los días 15, 16 y 17 de junio de 1995 el PERIÓDICO EXCELSIOR publicó una entrevista realizada por el periodista Rafael Medina Cruz.

PGR.- Revista mexicana de justicia.- 6ª época. No. 1. México; 2001.

PGR.- Revista mexicana de justicia.- Nueva época. No. 11. México; 2000.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos
- Código Civil
- Código Fiscal de la Federación
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Penal Federal
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
- Código Penal para el Distrito Federal
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Ley General de Población
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN