



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA

EL IMPACTO SOCIAL DERIVADO DE LA INDEBIDA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
**MÓNICA AGUILAR ALTAMIRANO**

ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL RUIZ SÁNCHEZ



247069



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L /25/05

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

La pasante de la licenciatura en Derecho AGUILAR ALTAMIRANO MONICA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“EL IMPACTO SOCIAL DERIVADO DE LA INDEBIDA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO EN LA PROCURACION DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL”, asignándose como asesor de la tesis al DR. MIGUEL ANGEI. RUIZ SANCHEZ

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

Apoyado en éste y el Dictamen firmado por el Profesor Revisor, LIC. PABLO MONZALVO PÉREZ; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

ATENTAMENTE,  
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”  
CD. Universitaria D.F., a 01 de junio de 2005.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE

LIC. JOSÉ DÍAZ OLVERA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

## **A DIOS:**

Por todas las oportunidades  
que me has dado  
por ser mi luz y mi guía.

**A mi muy querida  
Universidad y Facultad de  
Derecho**

Con todo mi agradecimiento,  
así como a todos sus  
profesores, quienes formaron  
en mí a una profesionista.

## **A MI MADRE:**

Con todo mi amor, respeto y agradecimiento  
porque eres un gran ejemplo de fortaleza  
porque por ti sigo creciendo como persona  
por tu amor y apoyo incondicional.

**AL DR. MIGUEL ANGEL RUIZ SÁNCHEZ:**

Con mi más sincera admiración,  
respeto y gratitud,  
por su valiosa dirección,  
sin la cual no hubiera sido  
posible la realización de la presente tesis.

**AL MAESTRO JOSÉ DÍAZ  
OLVERA**

Por todas las oportunidades  
que me brindó para hacer posible  
la culminación de este trabajo.

**AL MAESTRO PEDRO NOGERON**

Por el inmenso apoyo,  
por su tiempo y paciencia  
muchísimas gracias por todas su atenciones.

## **CARLOS JARAL**

Por las alegrías y sufrimientos  
que compartimos  
por su impulso constante,  
por sus sueños, porque sé que  
volveremos a reunirnos  
te amo.

## **A ANA ISABEL y MIROSLAVA,**

Por su compañía, por su madurez  
y su inocencia,  
porque son un gran motivo  
para seguir adelante  
las adoro.

## **A MARIBEL ALVAREZ HERRERA**

Por su amistad y compañía  
y por todos los momentos  
que pasamos a lo largo  
de la elaboración de este trabajo.

A todos aquellos a quienes les hubiera gustado  
compartir conmigo este momento.

## CONTENIDO

### EL IMPACTO SOCIAL DERIVADO DE LA INDEBIDA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL DISITRITO FEDERAL.

Pág.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

#### CAPITULO I

##### ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

1.1. En Roma.....	1
1.2. En España.....	5
1.3. En México.....	7
1.3.1. En la Independencia.....	9
1.3.2. En la época contemporánea.....	14
1.4. Origen del ministerio público.....	21
1.4.1. En Grecia.....	21
1.4.2. En Roma.....	23
1.4.3. En Francia.....	24
1.4.4. En España.....	25
1.4.5. En México.....	26

#### CAPITULO II

##### MARCO CONCEPTUAL RELATIVO AL SERVIDOR PÚBLICO.

2.1. Administración de justicia.....	36
2.2. Servidor público.....	36
2.3. Funcionario público.....	38
2.4. Ministerio público.....	41
2.5. Servicio público.....	44
2.6. Responsabilidad.....	45
2.7. Responsabilidad penal.....	47
2.8. Responsabilidad pública.....	48
2.9. Sociedad.....	48
2.10. Procuración de justicia.....	49
2.11. Política criminal.....	50
2.12. Impunidad.....	51
2.13. Corrupción.....	53

**CAPITULO III**  
**REGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

	Pág.
3.1. El sistema jurídico del servidor publico.....	56
3.1.1. En la Constitución Federal.....	56
3.1.2. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	59
3.1.3. En el Nuevo código penal para el Distrito Federal.....	61
3.2. Marco jurídico del ministerio público local.....	63
3.3. Ámbito jurídico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	73
3.3.1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	75
3.3.2. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	78

**CAPITULO IV**  
**RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

4.1. Aspectos jurídicos y sociales del ministerio público en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	80
4.2. Funciones de policía judicial.....	92
4.3. Funciones de peritos.....	95
4.4. Responsabilidades sociales.....	102
4.4.1. Impunidad y corrupción.....	105
4.4.2. Criminalidad.....	117
4.4.3. Desconfianza social.....	120

**CAPITULO V**  
**PROPUESTAS DE REFORMAS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

5.1. Corresponsabilidad entre la sociedad y la procuración de justicia en el Distrito Federal.....	129
5.2. Evitar la Impunidad y la corrupción en el Distrito Federal.....	132
5.3. Diseño de una política criminal más eficaz y acorde a la realidad que viven los habitantes de la ciudad de México.....	135

5.4.	Diseño de un programa de capacitación y adiestramiento-----	139
	que satisfaga las necesidades de la sociedad y de los servidores públicos.	

<b>CONCLUSIONES.</b>	-----	<b>145</b>
----------------------	-------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	-----	<b>152</b>
----------------------	-------	------------

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Debido a la falta de legalidad que predomina en amplios sectores de la población de la Ciudad de México, y toda vez que ha adquirido el carácter de mal social, consideramos pertinente analizar las causas que originan la indebida prestación del servicio público en la Procuración de Justicia del Distrito Federal a efecto de establecer los mecanismos que eliminan la corrupción, impunidad, negligencia y lenta procuración de justicia, lo anterior en razón de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la instancia fundamental para conocer de las denuncias de la población, así como es una de las instituciones con mayor índice de corrupción e impunidad.

La procuración de justicia en México no es rápida, ni pronta, ni expedita, ya que por lo general es lenta, con muchos obstáculos y laberintos y tampoco es gratuita, por lo que la sociedad se ve obligada a entrar en una especie de complicidad con los funcionarios para que se les otorgue el servicio.

Los habitantes de la Ciudad de México al infringir la ley y enfrentarse a laberintos jurídicos, buscan soluciones rápidas y sencillas para resolver sus problemas, prestándose esta actitud a un medio de corrupción.

El objetivo general de este estudio, es analizar los fenómenos sociales, que derivan de la indebida prestación del servicio público, como son la corrupción, impunidad, el aumento de la criminalidad y la falta de profesionalismo por parte de los servidores públicos que tienen como función principal la pronta y debida procuración de justicia, fenómenos que han generado una gran desconfianza por parte de la sociedad ante los sistemas de justicia del Distrito Federal.

Como sabemos estos fenómenos perjudican el funcionamiento del sistema de procuración de justicia y la aplicación de las medidas de progreso y orden social establecidas en un país, además de destruir su moralidad y ética social,

desacreditando a los gobiernos e instituciones pudiendo degenerar en el caos y su desmantelamiento.

En México como en otros países, la corrupción constituye un fenómeno que perjudica a la sociedad y a su gobierno, y que paulatinamente ha evolucionado hasta convertirse en un problema nacional que pone en riesgo el desarrollo económico y social; se trata de un problema que tiene que ver con el servicio público, o mejor dicho, es un fenómeno que hoy día es la herencia y reminiscencia de malos gobiernos que lo institucionalizaron como medio de control para garantizar la permanencia en el poder.

Es importante precisar que para que los servidores públicos cumplan debidamente con sus funciones depende no solo de las normas que se deben aplicar y de los recursos que se pongan a su disposición, sino fundamentalmente de la calidad y capacidad del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Es necesaria una adecuada selección, capacitación y profesionalización del personal, la cual debe conducirse con base en la ética profesional y la especialización jurídica en cada una de las áreas que conforman la procuración de justicia, así como se requieren estímulos tanto económicos, pero principalmente profesionales, a través del servicio civil de carrera, para quienes cumplen con tan delicadas tareas.

Lo anterior a efecto de generar un sentido de responsabilidad que vaya acompañado por una actitud de servicio, a través de programas de ética profesional impartidos por personal con gran conocimiento en la materia, así como que cuente con la calidad necesaria para que el mensaje que se envíe a los servidores públicos tenga relevancia práctica, y se le haga de conocimiento al personal, que el ser honesto le traerá beneficios y estímulos para los servidores públicos que se conduzcan adecuadamente.

También consideramos que se debe elevar la calidad profesional de quienes prestan el servicio público en la procuración de justicia, con base en la ciencia, técnica a efecto de especializar al personal en cada área de la procuración de justicia y en favor de un servicio público acorde con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que debe caracterizar a la procuración de justicia, como un sistema moderno y humanitario.

Así mismo en el presente estudio analizaremos la corresponsabilidad en la procuración de justicia que existe entre la sociedad y las autoridades, ya que no debe considerarse que dicha obligación le corresponde únicamente a las autoridades.

Toda vez que la corrupción no es sólo del servidor público, sino que también de la sociedad mexicana, la cual ha perdido sus valores, así como la confianza en las instituciones.

Por lo anterior expuesto, en el Capítulo I, de esta tesis, de manera general comprenderemos algunos de los antecedentes relacionados con las responsabilidades del servidor público, así como el origen del ministerio público, lo anterior a efecto de comprender los fenómenos actuales que generan corrupción, impunidad, así como la indebida prestación del servicio público por parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el Capítulo II, abarcaremos algunos conceptos y definiciones propuestos por diversos autores relacionados con el tema en estudio.

En el Capítulo III, contemplaremos el régimen jurídico del servidor público y el ministerio público en particular, enfocado principalmente a las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público en el ejercicio de sus funciones.

No omitiendo señalar que consideramos que el marco legal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, requiere de un constante análisis para colocarlo al tiempo y a las necesidades de la modernidad.

Por lo que hace al Capítulo IV, en él contemplaremos las funciones del personal ministerial y sus auxiliares en la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, así como analizaremos las responsabilidades y fenómenos sociales generados por una indebida prestación en el servicio público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Capítulo V, ha sido destinado a exponer las propuestas que consideramos viables para lograr el fortalecimiento y mejoramiento en la procuración de Justicia del Distrito Federal, así como para combatir la corrupción, impunidad y criminalidad que invade en la Ciudad de México.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES**  
**DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

## I. ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

### 1.1. En Roma.

Durante la república, Roma se caracterizó por el respeto a los derechos individuales, así como también se reprimieron las expoliaciones y los abusos de los funcionarios públicos.

En relación a la responsabilidad, los magistrados romanos podían ser perseguidos civil y penalmente ante los funcionarios jurisdiccionales ordinarios, pero en la realidad, el pretor-funcionario, encargado de impartir justicia no podía hacer comparecer ante su tribunal a magistrados de igual o mayor jerarquía.

Por lo anterior muy raras veces la responsabilidad se hacía efectiva después de que el magistrado dejaba de desempeñar su cargo, en los casos de delitos de *peculatus* que se refería a la apropiación indebida de dinero del Estado.

En el año 605, en Roma (149 a. C.) las protestas de los habitantes de los territorios conquistados por Roma se incrementaron debido a los abusos de los funcionarios que debían desempeñar sus funciones, por lo que se originó una extensa legislación represiva de todo acto de corrupción para la protección de los ciudadanos de la metrópoli.

El antecedente del combate a la corrupción más antiguo se dió en Egipto, en una ley del año 1350 A.C. atribuida al rey Hamremhab, a través de la cual se combatió la corrupción de los funcionarios responsables de recaudar tributos.<sup>1</sup>

En Roma las leyes establecían los tipos de delitos de los *crimina pública* y las penas que debían aplicarse a los funcionarios. A este respecto el maestro Jiménez de Azua, aclara que "pertenecían al grupo de los *crimina pública*, los delitos

<sup>1</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho constitucional, 7ª ed.. Edit. Porrúa, México, 2002, p. 721.

siguientes: faltar los funcionarios públicos a sus deberes, las exacciones ilegales-delito de *repetundae*- venta de empleos, robo en el desempeño de su cargo, malversación de caudales-crimen *peculatus*-alta traición-crimen, *laesae majestatis*-que poco a poco remplazaba al antiguo *perduellio*: perturbación de la paz pública mediante actos de autoridad, con preponderante carácter político secuestro de personas *plagium*, y falsedades *falsum*, entre otros."<sup>2</sup>

El autor Ramos Mejía, señala que "a medida que Roma extendió sus conquistas la corrupción se hizo más frecuente, particularmente en los territorios conquistados en virtud de que los pretores y los cónsules que eran enviados a gobernar las lejanas provincias reunían en su persona al poder de todos los magistrados de la metrópoli: mando militar, administración de justicia, gobierno de las finanzas, etcétera. Tales funcionarios provistos de ese poder y lejos de la vigilancia de sus conciudadanos encontraban fácil modo de convertir en beneficioso para sus intereses el puesto que desempeñaban, abandonándose a toda clase de excesos."<sup>3</sup>

El derecho romano, consideraba como causas de responsabilidad, aquellas conductas que atentaban en contra de la organización político-administrativa, así como la seguridad del Estado y el orden público, por lo que los funcionarios públicos solo eran responsables de sus actos y omisiones, toda vez que consideraban el querer y obrar como dos conceptos indivisibles.

El procedimiento criminal que dio origen a la *provocatio* es decir tanto al primitivo procedimiento cuestorial, como el que se desarrolló por medio de tribunales del pueblo, fue el que se aplicó a los delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, como a los cometidos por los particulares.

<sup>2</sup> Jiménez de Azúa, Luis. Tratado de derecho penal, Tomo I, 4ª ed., Edit. Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1977, p.10.

<sup>3</sup> Ramos Mejía, Enrique. El delito de concusión, 2ª ed., Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1963, p.92.

En el procedimiento civil romano, se incluían todos los delitos privados y un ciudadano o no ciudadano podía ejercer acción en contra de los funcionarios públicos, fuera por robo e injuria, ataques a la persona, golpes, heridas, palabras ultrajantes, libelo difamatorio o cualquier otro medio, aunque en la realidad estas acciones sólo las ejercían personas importantes y los procesos que tendían a reprimir estos delitos se llamaban *crimina o judicia* públicas.

En algún tiempo se usó de forma más estricta el procedimiento civil para perseguir las concusiones de los funcionarios públicos, y paulatinamente fue remplazando al antiguo proceso criminal y se constituyó como una agravante el hecho de que el delincuente desempeñara funciones públicas.

En el último siglo de la república, en Roma se expidieron leyes especiales para una serie de asuntos jurídicos que eran de gran importancia para el Estado, por lo que a través de un procedimiento civil se hicieron valer estas leyes que en ocasiones se referían a casos particulares, pero que por lo general se daba para una clase determinada, a este procedimiento se le llamaba *las quaestiones*, y surgió como un producto de aquella clase de demandas civiles en que estaba interesado el Estado principalmente respecto las concusiones, exacciones ilegales, fraude y malversación, cometidas por funcionarios públicos; la primera ley de este tipo fue publicada en el año 605 (149 a. de C. ).

Más tarde, esta demanda se amplió a una gran serie de responsabilidades cometidas por los funcionarios públicos, tales como la falsificación de la moneda, las violencias y abusos de poder la usurpación de funciones públicas y los manejos para obtenerlas.

Incurrían en grave responsabilidad, aquellos funcionarios o agentes públicos, que aceptaban dádivas o hacían practica de extorsiones (*crimen pecuniarum repetundarum*); el derecho romano no permitía que recibieran recompensa alguna

al incumplir las altas obligaciones de ciudadano. Todos los miembros del Consejo de la comunidad y los funcionarios de ésta, prestaban sus servicios gratuitamente.

El derecho romano distinguió entre *los delitos públicos-crimina* que afectaban el orden social, se perseguían de oficio y se castigaban con penas públicas, y los *delitos privados-delicta* perseguidos a iniciativa de parte y castigados con multas a favor de la víctima.<sup>4</sup>

En el derecho romano el crimen *repetundarum* (crimen de prevaricación), es del cual surgen todos los demás delitos o abusos de los funcionarios públicos, se refería a la corrupción del funcionario público, es decir, la aceptación de dinero para realizar o para omitir un acto de jurisdicción civil o que dependa de la administración, del orden militar, del cargo del senador, del de acusador, del testigo, etc. Nació como una "*quaestio perpetua*" para recuperar las sumas que el funcionario infiel arrancaba a los particulares por medio de la extorsión, el crimen *repetundarum* dio origen a las dos figuras distintas de *crimen peculatus* y *crimen concussionis* (crimen de peculado y crimen de concusión.)<sup>5</sup>

El crimen *conciliationis*, consistía en la extorsión de dinero o de otros beneficios, cometida por funcionarios públicos en perjuicio de las personas, con la amenaza de medidas injustas; o también en la extorsión cometida contra otras personas privadas, con amenaza de acusaciones o testimonios falsos, su pena en los casos más graves, era el de la muerte.

La denegación de justicia se castigaba con distintas sanciones, la usurpación de funciones públicas era castigada por la *Lex Julia Magistrate*; los "estatutos comunales" sancionaron el peculado y la concusión; previeron el "*crimen*

---

<sup>4</sup> Morineau Iduarte, Martha; e Iglesias González, Román. Derecho Romano, 4ª ed., Edit. Oxford University Press, México, 1998, p.196.

<sup>5</sup> Maggiore, Giuseppe. Derecho penal, parte especial. Vol. III, 2ª ed., Edit. Temis, Bogotá, 1989, p.129.

*corruptelae*”, impusieron penas que iban desde la infamia hasta la muerte, el delito de simulación de influencias–*venditio fumi* se castigó como injuria, con pena de azotes.

## 1.2. En España.

Con el surgimiento de los Estados modernos, aumentaron los abusos de los servidores públicos de los organismos que representaban a las comunidades, toda vez que los representantes y sus subordinados pretendían lograr beneficios personales durante su cargo, el pueblo se encontraba indignado por este abuso de poder, por lo que empezó a exigir castigo para los culpables, es así como surgen los ilícitos para punir a los malos gobernantes, en especial en relación a la falta de honradez en el manejo de las finanzas públicas.

El derecho castellano regulaba las obligaciones de los funcionarios públicos, para responder judicialmente a los actos u omisiones que éstos cometieran durante su encargo, a través del Juicio de Residencia el cual tuvo su origen en las Partidas, por primera vez y después en la Novísima Recopilación.

El juicio de residencia se originó en el derecho romano, consagrándose en las Siete Partidas así como en otras legislaciones, aplicándose en México hasta la llegada de la independencia, por lo que en 1824 se establece el sistema del juicio de residencia.

El juicio de residencia como el juicio de responsabilidad son parte importante de nuestra legislación histórica.

La evolución del juicio de residencia en España tuvo relevancia en el código de las Partidas del año 1265, toda vez que en su partida III, se encuentra el antecedente más importante de las legislaciones procesales de los pueblos de habla española, la cual da origen al juicio de residencia en el derecho español,

asimismo como segundo lugar tenemos a la novísima recopilación de las leyes de España de 1805 que determina cual era la regulación del juicio de residencia antes de la Constitución de Cádiz de 1812.

Las Siete Partidas constituyen una enciclopedia jurídica positiva en los siglos XI al XII, de 2802 leyes en total, distribuidas en 182 títulos.

Entre los puntos que nos interesan en relación al juicio de Residencia, que contemplan las Siete Partidas son:

- Se decreta la obligación de tomar fiadores e recaudo, antes del desempeño del encargo, en función de someterse a la residencia.
- La obligación de los funcionarios es personalísima, no se admite personero.
- La responsabilidad es universal e ilimitada, es decir se sigue el juicio de residencia a todo funcionario público que cometa el más mínimo acto arbitrario en contra del Estado y los particulares.
- La acción que se reconoce, es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en las partidas.
- Para hacer efectiva la responsabilidad se obliga a presentar declaración a los propios familiares o no, que vivieron con los funcionarios en aquellos oficios.

La residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por las cortes Gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, dándole el nombre de juicio de responsabilidad, resolviéndose toda la residencia en un mismo juicio. El juicio de residencia se establece a favor de los particulares principalmente y sólo por vía indirecta del Estado.

El juicio de residencia y el juicio de responsabilidad, son los antecedentes fundamentales de la responsabilidad, política, administrativa, penal y civil, de las

normas que regulan en la actualidad las responsabilidades de los servidores públicos.

Los preceptos jurídicos más relevantes de la novísima fueron:

- ☐ Que se consolidaron los jueces de residencia y se les refuerza con la figura del escribano y se les dota de mayores facultades inquisitivas.

- ☐ Se introduce la figura del escribano, quien era mandado por un juez y de oficio, el cual tenía que dar pregón por todas las villas y lugares, facultado para poder iniciar el mismo, los expedientes por quejas, a favor de quienes no pudieran o no quisieran acudir ante el propio juez residente; las pesquisas y demás providencias de oficio sobre la sumaria eran de carácter secreto.

- ☐ La responsabilidad sigue siendo universal e ilimitada.

- ☐ Están sujetos a la residencia el asistente o gobernador o corregidor, o sus oficiales; incluyendo a regidores, fieles sexmeros o procuradores, escribanos y otros oficiales del consejo.

- ☐ Cuando un funcionario o empleado público está comprendido en alguna causa de responsabilidad, que le impida actuar con imparcialidad, queda excluido de oficio y se encuentra en la obligación de abstenerse de realizar actos oficiales.

En el Código español de 1822, se pretendió incluir en un solo título todos los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, pero ya en el Código de 1870, se agruparon en función al bien jurídico protegido.

### **1.3. En México.**

En nuestro país como en el mundo con el surgimiento de los Estados y de la autoridad existió la necesidad de establecer las leyes para lograr una mayor y mejor organización.

El hombre se ve inmerso en la obligación de satisfacer sus necesidades individuales y regular sus relaciones con los demás, las cuales al conjuntarse se vuelven de carácter colectivo, por lo que el Estado se ve obligado a vigilar y fomentar su desarrollo.

Considerando así que para entender y aportar propuestas congruentes y efectivas es menester, conocer el origen y el ámbito en que los servidores públicos se desempeñaban desde la antigüedad, ya que es sabido que desde las sociedades más antiguas, el abuso del poder ha sido práctica de los funcionarios públicos.

Durante la época colonial, las instituciones del derecho azteca tuvieron una gran transformación, debido a la conquista, por lo que fueron desplazadas por los ordenamientos jurídicos de España; trayendo como consecuencia grandes abusos de los religiosos que vinieron con los conquistadores, toda vez que se utilizaba la investidura para cometer atropellos.

La corona contaba con un enorme sistema burocrático, por lo que atribuía facultades que no le correspondían, principalmente en la esfera económica, dando origen a una gran corrupción.

El enorme poder con el que contaban los funcionarios públicos de la Nueva España dio origen a una gran burocracia, por lo que con la recopilación de leyes de los reinos de las Indias se tenía como objetivo delimitar el poder de dichos funcionarios, contemplando en esta legislación, las reglas para el desempeño de los funcionarios públicos, estableciendo las funciones de sus cargos, sueldos, la duración de su cargo los requisitos para ocupar dichos cargos y los límites hasta donde podían llegar en el desempeño de su cargo.

La Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona, por lo que requería de un control en su actuación para prevenir o para corregir abusos de poder que podían cometerse debido a las grandes distancias y la dificultad en las comunicaciones, tomando como medidas para ejercer ese control las instrucciones, el equilibrio de poderes y la figura jurídica de Real Confirmación.

Entre las medidas de control que se tomaron en los territorios conquistados por parte de la corona Española, predominó el juicio de residencia, el cual tenía como fin el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales.

El juicio de residencia se llamaba así debido a que el funcionario en contra de quien se seguía el juicio, tenía la obligación de residir en el lugar del juicio, con fin de facilitar la investigación, para que los particulares tuvieran la posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiere ocasionado dicho funcionario y mientras se daban por terminadas las investigaciones. Considerando a este juicio como un importante mecanismo de control y poder de la época colonial, por medio del cual se limitó el poder de los funcionarios públicos, así como se trato de controlar la corrupción y proteger las garantía individuales.

### **1.3.1. En la independencia.**

La idea del servicio público llega a la nueva España en pleno despotismo ilustrado, en la época de Carlos III envuelta en las tendencias de secularización de actividades y bienes eclesiásticos inherentes a la expulsión de los jesuitas.<sup>6</sup>

El juicio de residencia se consagró en el artículo 261, facultad sexta, de la Constitución de Cádiz, que a la letra dice:

*“Toca a este Supremo Tribunal de Justicia: Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las leyes.”<sup>7</sup>*

En la Constitución de Cádiz, se estableció que los funcionarios públicos eran designados y separados libremente por el rey.

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho administrativo (servicios públicos), Edit. Porrúa, México, 1995, p. 31.

<sup>7</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos, 2ª ed., Edit. Fondo de cultura económica, México, 1993, p.74.

Con la Constitución de Cádiz de 1812, llegó a México la expresión “servicio público” que en el artículo 314 se emplea para referirse a las ramas de la administración pública.

La secularización de actividades eclesiásticas para convertirlas en servicios públicos se intenta en México durante el mandato del presidente Gómez Farías en 1833.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como mecanismo para hacerla efectiva, indicando que la garantía social no podía existir sin la responsabilidad de los funcionarios públicos y sin la limitación de los poderes por la ley.

Con esta Constitución de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público, de acuerdo con los artículos 59, 196 y 224 de dicho ordenamiento.

Al respecto el maestro universitario Sánchez Bringas, señala que “se estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetos al juicio de residencia, por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos; regulo la responsabilidad de los secretarios de despacho en el caso de que autorizaran decretos y ordenes contrarios a la Constitución y a las leyes; se sujeto a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor de cuarenta y ocho horas...”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sánchez Bringas, Enrique. *Op. cit. supra*, nota 1, pp. 722-723.

La Constitución del 04 de octubre de 1824, recogió la idea de la responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo que se podía someter a juicio a los altos funcionarios federales y estatales como el Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados, Senadores y los demás empleados públicos, cuyas responsabilidades serían juzgadas ante la Suprema Corte de Justicia y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un tribunal especial.

En el año de 1831 surgió el primer Código Penal en México, en el cual se hace referencia a los "delitos y culpas de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos", legislando los intereses de la administración pública y a los servidores incumplidos, así como previendo al ejercicio indebido del servicio público como el delito de "anticipación o prolongación indebida de funciones o ejercicios de los que no se tienen."<sup>9</sup>

En la Constitución de 1836 o Siete Leyes Fundamentales, hubo gran interés a las responsabilidades de carácter penal en las que podían incurrir los funcionarios del gobierno, considerando a los funcionarios públicos como responsables de las infracciones a las leyes constitucionales que cometieran.

Las Bases Orgánicas de 1843, le dieron a las Cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para conformarse en gran jurado. También se otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera de las instancias, de las causas criminales que se iniciaban en contra de los funcionarios públicos, una vez que las Cámaras o el Congreso hubieran declarado dar lugar a la formación de causa.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también previeron la responsabilidad de los funcionarios públicos, subsistiendo la acción de los

---

<sup>9</sup> Vidal Riveroll, Carlos. La responsabilidad penal de los servidores públicos, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos (PEMEX) número 2, México, 1988, p.10.

particulares en contra de cualquier funcionario público que incurriera en prevaricación por cohecho, soborno o baratería, siendo la Suprema Corte de Justicia la competente para conocer de las causas criminales iniciadas contra los funcionarios públicos.

La Constitución del 05 de febrero de 1857, fue la primera en integrar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y también fue la primera en la que durante su vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos, siendo estas la “Ley de Juárez” del 03 de noviembre de 1870 y la “Ley de Porfirio Díaz” 06 de junio de 1896.

Fue hasta la Constitución de 1857, cuando se vuelve a utilizar esta expresión en un texto constitucional.

Esta constitución estableció las responsabilidades de los funcionarios públicos, en materia de delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes, así como que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que una vez desaforados quedaban a disposición de los jueces competentes para que se iniciara el proceso.

El título IV de la Constitución de 1857, además de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal y las de los gobernadores a nivel estatal, por lo que tampoco se vió reflejada la responsabilidad administrativa, así como solo abarcó una pequeña parte de todos los servidores públicos del Estado, haciendo referencia únicamente a la responsabilidad política y penal.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podían exigirse durante el período en el que el funcionario ejerciera su empleo y un año después, no existía indulto por esta clase de delitos.

La Ley de Responsabilidades de 1870, fue reglamentaria de los artículos 103 y 108 de la Constitución de 1857, fue de gran importancia y señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la constitución o a las leyes federales, señalando como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

El Código penal de 1870, estableció como delitos imputables a los funcionarios y empleados públicos, en el ejercicio de su cargo, como el ejercicio indebido del servicio público, a la anticipación o prolongación de funciones públicas.

El Código penal de 1872, recogió la distinción constitucional entre los delitos comunes y los delitos oficiales.

La Ley del 06 de junio de 1896, expedida por el presidente Porfirio Díaz fue reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, los mismos a los que se refirió la "Ley de Juárez". Reconocía la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones oficiales en iguales términos que aquella.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001. p. 49.

En un capítulo se reguló el procedimiento a seguir en los casos de los delitos del orden común, estableciendo la posibilidad de que un alto funcionario pudiera solicitar a la cámara de diputados la declaración de inmunidad, para suspender la substanciación de algún juicio en su contra, por lo que este procedimiento podía concluir con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder.

### **1.3.2. En la época contemporánea.**

Respecto de las responsabilidades de los funcionarios públicos la Constitución de 1917, continuó con la misma regulación hasta 1982, considerando como tales a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, a quienes se les señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales).

Asimismo, se determinó como responsables a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la constitución y a las leyes federales; estableciéndose que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podía ser acusado por traición a la patria y por otros delitos del orden común.

En nuestra carta magna de 1917, se estableció una distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación, el Departamento del Distrito Federal y territorios.

Se incluyó al Procurador General de la República y a los Diputados a las legislaturas locales dentro de los funcionarios de la federación, y considerándolos responsables por violaciones a la Constitución.

Se consideran como altos funcionarios al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos autónomos y al Procurador General de la República.

Las sanciones establecidas en relación a los delitos oficiales, faltas u omisiones fueron para los primeros la destitución del cargo o privación de honor correspondiente a su investidura y la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos y honores, y para las faltas u omisiones la suspensión del cargo era por el término no menor de un mes ni mayor de seis meses, también quedó establecido la regulación de las investigaciones que debían practicarle y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1917, quedó fijada en los artículos 108 a 114 lo referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos; y al expedirse el Código penal de 1929, en el título noveno del libro segundo denominado "De los delitos cometidos por funcionarios públicos", en cinco capítulos se tipifican los hechos delictivos en los que pudiera incurrir cualquier funcionario.

También se estableció en el artículo 111 de la Constitución en comento, *que:*

*"El Congreso de la Unión debería expedir una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales ..."*

Pero fue hasta el año de 1939, cuando se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual fue derogada en 1980.

En fecha 28 de diciembre de 1982, hubo una transformación en todo el contenido del título cuarto de la ley citada, a efecto de establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación.

El Código penal de 1929, en su título IX del libro II, contenía cinco capítulos bajo el nombre "*De los delitos cometidos por funcionarios públicos*", en los primeros cuatro capítulos comprendían los hechos criminosos en los que podían incurrir cualquier funcionario o empleado público, y el capítulo V contemplaba los delitos que solamente podían ser cometidos por altos funcionarios de la federación.

El Código penal de 1931, en los títulos décimo y décimo primero estableció lo referente a las responsabilidades de los funcionarios, los cuales comprendieron al ejercicio indebido o abandono de funciones públicas denominado actualmente por el Nuevo código penal para el Distrito Federal vigente del 12 de noviembre del 2002 como ejercicio ilegal del servicio público y abandono del servicio público.

La Ley de Responsabilidades de 1939, definió a los individuos sujetos a su régimen, tratándose de los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios federales, por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados, considerando como altos funcionarios de la federación al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento autónomos y al Procurador General de la República, además también quedaban sujetos a esta ley los Gobernadores de los Estados y los Diputados en sus respectivas legislaturas locales.

Se creó un jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación, en cada uno de los lugares en que residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal y un jurado de

responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito y territorios federales, en cada uno de los partidos judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal.

Como un capítulo de trascendencia surgió la regulación de las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, no solo en lo referente a que se tratara de un delito sino, que el enriquecimiento proviniera de medios que aunque no constituyeran un delito no fueran legítimos.

También la citada ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de diputados, en el caso de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.<sup>11</sup>

Se estableció la diferencia entre delitos y faltas oficiales, considerando que las infracciones a la constitución y a las leyes federales no son señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales y son sancionadas con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Los delitos o faltas oficiales son todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictivo.

Se realizó un listado de los delitos oficiales imputables a los altos funcionarios entre los cuales se encontraban: el ataque a las instituciones democráticas, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma o motiven algún

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, p.51.

trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Como sanción de los delitos se establecieron:

- ⇒ Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- ⇒ Inhabilitación de cinco a diez años.

Con relación a los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios federales, en 72 fracciones se contemplaron las diversas conductas tipificadas como delitos, así como las sanciones aplicables a cada caso, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años hasta las penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Como podemos darnos cuenta este ordenamiento jurídico se enfocó principalmente a la responsabilidad penal y oficial de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, sin aportar ningún avance a la responsabilidad administrativa.

La Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados de 1979, comprende 92 artículos distribuidos en cinco títulos.

El control del ejercicio de la función administrativa tiene una gran importancia, por lo que resulta indispensable sistematizar sus actividades y funciones para adecuarlas a los objetivos de la administración pública en el mejoramiento de sus sectores.

Las acciones de control constituyen, actividades fundamentales del Estado para regular la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, vinculadas consecuentemente al ejercicio de las facultades expresamente establecidas.

Los delitos son sancionables mediante el juicio político, cuando se trata de altos funcionarios; y respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuando su actuar afecte los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en forma ordinaria ante el juez penal y la segunda ante un jurado popular llamado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.<sup>12</sup>

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, se establecieron nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, a efecto de garantizar su buena prestación, se establecieron reformas importantes en caminadas a satisfacer los reclamos de la sociedad, así como encaminadas a una administración pública más leal, honrada e imparcial.

La reforma constitucional de 1982, del artículo 108 de la Constitución fue integral, ya que ahora se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comprende su empleo cargo o comisión, esto de acuerdo con la exposición de motivos de dichas reformas.

El artículo 108 constitucional, incluye de manera constante, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título XIV a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, además de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo anterior pudieran quedar comprendidos no sólo las autoridades municipales, sino diversidad de personas, hasta particulares.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.56.

Por lo anterior se trató de establecer la responsabilidad constitucional de todos los servidores públicos sin diferencia alguna, en cuando a jerarquía rango lugar de empleo o comisión.

No omitiendo señalar que en dicha reforma no se contemplaron expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial.

Se distinguieron las responsabilidades de tipo político de las del orden penal, la fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse conforme a la legislación penal común, federal o local, por lo que se derogó el juicio por jurado popular que se estableció para los llamados delitos oficiales.

El penúltimo párrafo del artículo 109 de la Constitución, establece que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su cargo o por motivos del mismo aumenten sustancialmente su patrimonio sin que pueda justificar su procedencia lícita.

En materia penal el Nuevo código penal vigente para el Distrito Federal, que entro en vigor el 12 de noviembre del año 2003 en los títulos décimo octavo y décimo noveno, comprende los delitos susceptibles de ser cometidos por los servidores públicos, en contra del servicio público y del adecuado desarrollo de la justicia en el cual se sugirió tipificar conductas que de manera evidente combatieran la corrupción pública, proponiéndose una reordenación en cuanto algunos rubros o fracciones de los que ya existían.

Cabe mencionar de manera general, que al referido Nuevo código penal para el Distrito Federal se adicionaron nuevos tipos penales previstos en el título vigésimo refiriéndose a los delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia

cometidos por los servidores públicos de los cuales destacan para efectos de nuestro estudio la denegación o retardo de justicia y prevaricación, ejercicio ilegal del propio derecho delitos en el ámbito de la procuración de justicia, tortura y delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia.

González de la Vega, señala que estos tipos penales tienen como finalidad establecer las bases para una equitativa aplicación de las sanciones, afín de penalizar la corrupción en forma proporcional y expresando claramente las categorías de los funcionarios o empleados de confianza, se da un tratamiento congruente con las diferencias socioeconómicas que se tiene respecto a los funcionarios de alta jerarquía respecto de los empleados de confianza, faculta al legislador para los efectos de la individualización de la pena, para que tome en cuenta dichas diferencias de tipo socioeconómico así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.<sup>13</sup>

#### **1.4. Origen del ministerio publico.**

##### **1.4.1. En Grecia.**

En Grecia se afirma que existió la práctica de que un ciudadano llevara la voz de la acusación ante el tribunal de los Eliastas.

Mientras que en el derecho Ático, el ofendido era quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales, no se admitía la voz de terceros en las funciones de acusación y defensa ya que imperaba el principio de acusación privada. Más tarde se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano como representante de la colectividad, lo cual implicaba una distinción honrosa.

---

<sup>13</sup> González de la Vega, Francisco. Código penal comentado, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p.284.

Con el principio de acusación popular se introdujo una reforma de fondo al procedimiento lo cual provocó que un tercero, sin ideas de venganza y de pasión, que son las que generalmente tiene el ofendido, persiguiera al responsable y procurase un castigo, o en su caso reconociera su inocencia, dado así paso a la justicia social.

En las instituciones del derecho griego se ha pretendido establecer el precedente más remoto del ministerio público, especialmente en la figura del Arconte que fue una magistratura que surgió aproximadamente en el año 683 A.C., siendo parte integrante del gobierno ateniense.

En este orden de ideas el maestro Colín Sánchez, señala que “el Arconte era una magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos intervenía en los juicios, sin embargo tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso, debido a la falta de datos certeros sobre el tema.”

El arconte denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o estos no ejercitaban la acción.

Los arcontes de la antigua Grecia eran magistrados que intervenían en los juicios y tenían a su cargo representar a los ofendidos y a sus familiares, o por incapacidad o negligencia de éstos que por alguna causa presentaban una reclamación en contra de sus semejantes.<sup>14</sup>

A su vez el doctor Sergio Ramírez, señala que “los *Tesmoteti* eran meros denunciadores y quien en realidad fungía como Ministerio Público era el Areópago

---

<sup>14</sup> Castillo Soberanes, Miguel Ángel. El monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público en México, Edit. UNAM, México, 1992, p.15.

que ejercitaba la acción penal ante el Tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley.”

El maestro José Franco Villa, indica “que el antecedente del Ministerio público en el Derecho griego lo fue *Tesmoteti*, que tenía la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación.”

Aunque no se podría afirmar que en esta época se encuentren los antecedentes del ministerio público como institución, si existen semejanzas con los promotores fiscales.

#### **1.4.2. En Roma.**

En Roma se hablaba de los *judices questiones*, los *curiosi stationari*, *irenarcas*, *advocati fisci* y los *procuradores, caesaris*, mismos que tenían facultades policíacas y persecución de los criminales.<sup>15</sup>

No se encontraba bien definida la figura del ministerio público pero los actos que realizaban los *Judices Questiones* de las doce tablas, era comprobar los hechos delictuosos de los infractores, pero sus facultades eran puramente jurisdiccionales.

Se tomó como antecedente del ministerio público, al procurador del Cesar, toda vez que a éste le eran otorgadas facultades para intervenir en causas fiscales, cuidar del orden en las colonias y sancionar a los infractores.

---

<sup>15</sup> *Idem.*

### 1.4.3. En Francia.

En Francia el procurador y abogado del rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe.

El procurador se encargaba de los actos del procedimiento y el abogado del litigio en donde estuvieran en controversia los derechos del monarca o de las personas que estaban bajo su protección. Pero a través del tiempo fue cambiando su naturaleza hasta convertirse en representante no sólo del monarca sino del Estado.

En general la mayoría de los autores están de acuerdo en considerar que los orígenes del ministerio público ocurrieron en Francia, la principal causa que dio surgimiento al ministerio público fue que disminuyó la acusación por parte del ofendido o de sus familiares, por lo que surgió el procedimiento de oficio o por pesquisa.

El ministerio público contemporáneo surgió en la revolución Francesa y en la legislación napoleónica, de aquí se derivó el nombre actual de la institución a partir del *Ministere Public*; el ministerio público queda organizado como institución con dependencia jerárquica del poder ejecutivo, asignándole funciones de requerimiento y de acción; otra de sus raíces fue la *Procurata del Derecho Soviético*.

En los primeros documentos fundamentales como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido en 1814, la Constitución de 1824, las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, así como los proyectos de 1842 se sigue la tradición española de integrar a los fiscales o promotores fiscales como defensores de la hacienda pública y como órgano de acusación en el proceso penal, pero sin establecer un verdadero organismo jerárquico.

#### 1.4.4. En España.

En estricto sentido la promotoría fiscal no existió como institución, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el derecho canónico e introducido en España en el año de 1481 y a las colonias americanas en los siglos XVI y XVII, en este sistema el juez era el árbitro en los destinos del inculpado y en el que tenía amplia libertad para conseguir las pruebas y para utilizar todos los medios que tuviese a su alcance para formar su convicción, los fiscales eran parte integrante de jurisdicciones.

En España la promotoría fiscal aparece desde el siglo XV, los promotores actuaban de acuerdo con las instrucciones del monarca a quien representaban.

De manera general podemos decir que las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio a nombre del pueblo cuyo representante era el soberano.

Por decreto del 12 de junio de 1926, el ministerio público funcionó bajo la dependencia del ministerio de Justicia. En la actualidad es una magistratura independiente de la judicial y sus funciones son amovibles se compone de un procurador fiscal ante la Suprema Corte, auxiliado por un abogado federal en cada corte de apelación o audiencia provincial, asistidos por un abogado general y otros ayudantes.

La promotoría fiscal se menciona en la ordenanza del 09 de mayo de 1587, siendo reproducida en México en la ley del 08 de junio de 1823, que creó un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen.

Otro elemento relevante es el *Attorney General de los Estados Unidos*, es decir el abogado general, el ministro de justicia o jefe del departamento de justicia,

procurador, gran fiscal, el cual influyó en la organización y en las funciones del ministerio público, principalmente en la Procuraduría General de la República.

El primer procurador fue el primer consejero del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Jorge Washington.

#### **1.4.5. En México.**

Debido a la organización política, así como la evolución de las ideas, pensamientos del hombre, y los fenómenos sociales hacen imprescindible la necesidad de crear una institución confiable, eficaz y sancionada por la concepción objetiva de la sociedad.

Trasladándonos a través de la historia de México, la figura del fiscal antes de proclamarse la independencia de México era un funcionario quien tenía a cargo la impartición de justicia y la persecución de los delincuentes, representando así a la sociedad.

Un antecedente importante fue que en 1527, el fiscal formó parte de la Audiencia, la cual fue integrada por dos fiscales, uno del orden civil y otro del criminal, así como también la integraban los oidores, quienes realizaban investigaciones desde sus inicios hasta llegar a una sentencia final.

La Carta de Apatzingan de 1814, señala la aparición de dos fiscales letrados, uno para la materia civil y otra para la materia criminal, incluyendo al fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, conservando dicha disposición en las Siete Leyes Centralistas de 1836, así como en las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en la ley del 23 de noviembre de 1855 en la cual ya se hablaba de los procuradores fiscales de justicia federal.

La ley Lares del 06 de diciembre de 1853, organiza al ministerio fiscal como institución del poder ejecutivo.

En la Constitución de 1857, el principio básico de la organización política fue el liberalismo individualista, que reconoció la defensa de los derechos del individuo antes que los de la sociedad, señalando González Bustamantes que en el artículo 27 del proyecto de constitución de 1857 pretendía que el ofendido podía ocurrir directamente al juez ejercitando la acción, y que también podía iniciarse el proceso a instancia del ministerio público como representante de la sociedad; conservando así su igualdad ante el ministerio público a efecto de ejercitar la acción penal.

Existió diversidad de opiniones entre los diputados de aquella época en las que unos opinaban que no se podía delegar al ministerio público ni privar a los ciudadanos del derecho de acusar, mientras que otros diputados consideraban que debía evitarse que el juez fuera juzgador y parte, por lo que el ministerio público debería ser independiente de los jueces, para que existiera imparcialidad en la administración de justicia.

Asimismo, Don Ponciano Arriaga consideró que en el procedimiento del orden criminal, debería intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del ministerio público que defiende los derechos de la sociedad, sin pretender que esta institución tuviera el monopolio de la acción penal, pero dicha propuesta fue rechazada por el congreso, considerándola como violatoria de los principios filosóficos individualistas, considerando que no se debía privar a los ciudadanos de su derecho de acusar y que se le sustituyera por un acusador público, ya que esto traería grandes consecuencias en la práctica, y una de ellas sería que el juez estaría obligado a que el Ministerio público ejercitara la acción.<sup>16</sup>

El ministerio público en México se estableció con caracteres propios, en la Constitución de 1857, en el artículo 91.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.16.

En 1900, con la Constitución de 1857, se estableció que los funcionarios del ministerio público y el Procurador General que lo preside, serían nombrados por el Ejecutivo, de acuerdo con las ideas francesas.

Se establece la Suprema Corte con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, es la primera vez que se instituye la figura del procurador general distinguiéndola del fiscal.<sup>17</sup>

El 15 de junio de 1869, se promulgó la Ley de Jurados la cual establecía tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, quienes tenían obligación de iniciar todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en el auto de formal prisión, sin que se considerará como un representante social, como lo es el ministerio público.

Los promotores fiscales de la mencionada ley no se podían considerar como representantes del ministerio público, ya que su injerencia era nula en el juicio sumario, ya que el ofendido podía removerlos y hasta suplirlos a su libre arbitrio.

Con el Código de Procedimientos Penales de 1880, se consideró al ministerio público como una magistratura establecida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y defender sus intereses ante los tribunales, confiriéndole a la policía judicial la investigación de los delitos, reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores y cómplices.

En el Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1894, el ministerio público en el proceso penal asume una situación similar a la institución francesa en cuanto actúa como un simple auxiliar del juez de instrucción, y en el juicio propiamente dicho asume el carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 17.

del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que en el juicio también intervenían el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil.<sup>18</sup>

El 12 de septiembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales, considerando al ministerio público como un representante de la sociedad, se faculta al poder ejecutivo federal para nombrar a los funcionarios del ministerio público, otorgándosele facultades para intervenir en asuntos en que se afecte el interés público, así como de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal.

En las leyes orgánicas del ministerio público, se regula de manera primordial la facultad de investigación y persecución de los delitos, y como segundo aspecto hacen referencia a la asesoría jurídica del gobierno.

El régimen porfiriano tuvo una justicia brutal y corrupta, todo lo relacionado con tribunales policía, cárceles, jefes políticos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue impugnado a fondo por los revolucionarios de 1910 y por los constituyentes de 1917.<sup>19</sup>

El descrédito que existía de la justicia, de sus órganos y procedimientos no había alcanzado al ministerio público, por lo que esta institución fue vista como un medio para demoler la justicia penal del porfiriato.

En los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, se dieron varios cambios como el desvincular al ministerio público del juez de instrucción, otorgando al primero la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial; también se le atribuyó una

---

<sup>18</sup> Fix Zamudio, Héctor. La función constitucional del ministerio público. Anuario jurídico, Edit. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000, p.56.

<sup>19</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El ministerio público en el Distrito Federal, Edit. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1997, p. 3.

facultad similar a la asesoría jurídica del ejecutivo federal basada en la figura conocida como Attorney General de los Estados Unidos.

Se le atribuye el monopolio de la acción penal al ministerio público, se le desvincula del juez, instituyéndolo como un organismo autónomo e independiente del poder judicial, y se le confiere la investigación y persecución del delito así como del mando de la policía judicial.

Al terminar la revolución mexicana, y de acuerdo con la convocatoria de Don Venustiano Carranza, se verificaron las elecciones para diputados a fin de integrar el Congreso Constituyente, que se instalaría formalmente en la ciudad de Querétaro.

En dicho congreso, Don Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, exponiendo los motivos que sirvieron de fundamento para su elaboración, que en su parte fundamental estructuraba la nueva misión del Ministerio público, al colocarlo como el único persecutor de los delitos y el único órgano encargado de la acción penal, y dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la policía judicial a las órdenes de éste, a fin de separar esta función de la de dirimir controversias judiciales que le debía corresponder exclusivamente al poder judicial, y con ello acabar con los procedimientos atentatorios a los derechos elementales del gobernado, quitando a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin mas sustento que su propio criterio, y en muchas de las veces bajo su capricho injustificado, como imperaba en esa época.

Don Venustiano Carranza en la exposición de motivos trato de resaltar las virtudes del Ministerio público y otorgarle la investigación, integración y persecución de los delitos ejercitando la acción penal.

Asimismo en su parte relativa, en relación al artículo 21 constitucional en síntesis refiere que: "Debido a los abusos de la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución de 1857, se le otorgó la facultad de imponer corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, y reservando a la autoridad judicial la aplicación de las penas."<sup>20</sup>

Esta facultad dio origen al abuso de la autoridad administrativa quien imponía a su voluntad por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión la cual duraba mucho tiempo, por lo que nuevamente con la reforma se confirma la facultad exclusiva de los jueces de imponer penas y sólo le concede a la autoridad administrativa a castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la cual sólo se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.<sup>21</sup>

Otro de los motivos importantes de esta reforma es que los jueces eran los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, por lo que se cometían agresiones contra los reos, para obligarlos a confesar, desnaturalizándose así las funciones de la judicatura. Asimismo los jueces cometían actos de opresión dentro del proceso contra personas inocentes y contra el honor y tranquilidad de las familias.

El objetivo era evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su honorabilidad y respetabilidad de su investidura, por lo que al ministerio público se le otorgará la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, así como la aprehensión de los delincuentes.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Fix Zamudio, Héctor. *Op. cit. supra*, nota 18, p. 60.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917, Tomo I, pp. 390-391.

Por otro lado, y a fin de adecuar la procuración de justicia a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal, ya que a partir de 1928 se organizó en delegaciones que sustituyeron a los municipios, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales con fecha 2 de octubre de 1929, publicada en el diario oficial de la federación a los cinco días siguientes, donde se cristaliza el ideal del constituyente de 1917, en el artículo 21 de la constitución que creó.

Esta ley fue retomada, a fin de depurar la técnica y amplitud de acción de la Institución, siempre dentro del marco constitucional.

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

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

A fin de llevar a cabo las reformas organizacionales planteadas por las necesidades del servicio, se expidió el 5 de diciembre de 1977 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de diciembre de 1983, la cual a su vez, fue

reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986.<sup>23</sup>

A partir de las leyes Federal y del Distrito Federal de 1983 se reunieron las atribuciones que debe realizar el ministerio público, en lo correspondiente a la Procuraduría General de la República, como en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Además de su función persecutora en materia penal el ministerio público tiene otras funciones también estampadas en la ley orgánica como son: la defensa de la legalidad y de la constitucionalidad; participación en la prevención del delito, que es un modo previo y muy importante; participación en la tutela de los menores e incapacitados, es decir de los desvalidos, defensa de interés sociales, que no puedan ser actuados ante tribunales por no corresponder a un sujeto titular.<sup>24</sup>

En la reforma de 1994, al artículo 21 constitucional, se establecieron modificaciones en relación a las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la acción penal, las cuales podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley; argumentando que existe la necesidad de prevenir actos de corrupción del ministerio público, que den origen a la impunidad de los delincuentes.

En esta reforma no se indica mediante que vía jurisdiccional se podrá impugnar el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, ni manifiesta quien esta legitimado para impugnar el no ejercicio de la acción penal, así como que efectos tiene la resolución que dicte y finalmente el juzgador.<sup>25</sup>

Otro artículo que se reformó fue el 102 constitucional, en el que se estableció que el Presidente de la República debe someter la designación del Procurador

<sup>23</sup> <http://www.pgjdf.gob.mx/procuraduria/historia.html>, 01 de junio del 2002, 01:07.

<sup>24</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Op. cit. supra*, nota 19, p.12.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.43.

General de la República a la ratificación del senado o en sus recesos a la comisión permanente.

El 30 de abril de 1996, fue publicada en el diario oficial de la federación, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Este ordenamiento, ha tenido varios reglamentos, donde se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El tercero de los reglamentos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de enero de 1989, y en su colaboración se tomó en cuenta la nueva misión del ministerio público a través de su especialización, simplificación y desconcentración administrativas, y la atención a la comunidad en sus órdenes de orientación legal y recepción de quejas no constitutivas de delitos, así como la canalización a las autoridades competentes, cuando así sea procedente.

Las adecuaciones de la procuración de justicia exigieron un cambio, el cual fue plasmado en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 09 de marzo de 1995.

Debido a la urgencia de crear una unidad especializada en el robo de automóviles fueron reformados por decreto diversos artículos del reglamento que entonces estaba vigente, el 26 de enero de 1996.<sup>26</sup>

Concluimos este capítulo manifestando que algunos autores consideran que han existido tres elementos para la formación del ministerio público: la promotoría fiscal de España, el ministerio público francés y una fusión de elementos propios

---

<sup>26</sup> <http://www.pgjdf.gob.mx/>, 01 de junio del 2002, 11:08.

mexicanos, considerando a esos elementos los acogidos en la constitución de 1917.

Es así como surge el ministerio público, a efecto de accionar un derecho que ha sido infringido y buscar su reparación, es quien debe actuar en forma imparcial, sin apasionamientos, para obtener el resarcimiento del daño causado a la sociedad por conductas delictuosas cometidas por alguno de sus integrantes, o bien el reconocimiento fehaciente por la autoridad competente de la inocencia del procesado.

Entre otras actividades esta la de vigilar la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta expedita y debida procuración e impartición de justicia, además cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, y todas aquellas facultades en la que la ley tenga ingerencia.

**CAPITULO II**  
**MARCO CONCEPTUAL RELATIVO AL SERVIDOR PÚBLICO.**

## II. MARCO RELATIVO AL SERVIDOR PÚBLICO.

### 2.1. Administración pública.

En sentido amplio de nota toda la actividad del Estado excepto la legislativa. En sentido estricto y técnico, la administración pública es solo una parte de la actividad ejecutiva, principalmente cuando de esta queda al excluir la actividad política o de gobierno.<sup>27</sup>

Es decir, debemos entender esta actividad como la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

### 2.2. Servidor público.

A efecto de llegar a la definición más completa de lo que se debe entender como servidor público, debemos mencionar que la palabra servidor proviene del latín "*servitor*" la cual deberá ser entendida como "persona que sirve como criado."<sup>28</sup>

Servidor es el sirviente, criado o ayudante. Denominación modesta que se da uno a sí mismo, en lugar de decir el pronombre "yo". Los servidores públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad".<sup>29</sup>

El maestro Acosta Romero, alude que es empleado público o servidor "aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público

---

<sup>27</sup> Maggiore, Giuseppe. Derecho penal. Parte especial, Volumen III, 2ª ed., Edit. Témis, Bogota, Colombia, 1989, p. 127.

<sup>28</sup> Palomar, De Miguel Juan. Diccionario para juristas, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 1445.

<sup>29</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, Tomo VII, 21ª ed., Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1989, p. 399.

mediante un salario caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.”<sup>30</sup>

A su vez, el maestro Miguel Acosta Romero, define al servidor público como “aqueel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.”<sup>31</sup>

Maggiore Giuseppe, señala que “es empleado (público) la persona que pone voluntariamente su propia actividad en servicio del Estado o de una entidad pública, de modo permanente y con fines profesionales a cambio de una retribución determinada.”<sup>32</sup>

Por su parte Cesar Augusto Osorio y Nieto, refiere al servidor público como “la persona física que desempeña una actividad dentro de cualquiera de las funciones del Estado.”<sup>33</sup>

Se desprende así que la definición genérica de servidor público abarca a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública y por consecuencia todos son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Nuevo Código Penal para el Distrito Federal vigente, el cual entró en vigor el 12 de noviembre del 2002, en el artículo 256, indica que:

*“Es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la asamblea Legislativa y en los*

<sup>30</sup> Acosta Romero, Miguel. Derecho burocrático mexicano, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999, p. 139.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>32</sup> Maggiore, Giuseppe, *Op. cit. supra*, nota 27, p. 135.

<sup>33</sup> Osorio y Nieto, Cesar Augusto. Averiguación previa, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p. 139.

*órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.*<sup>34</sup>

Una definición más completa sería que es servidor público “aquel que comprenda tanto en lo particular como en lo general con los supuestos constitucionales, siendo que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas.”<sup>35</sup>

Cabe señalar que el concepto de servidor público es más amplio y es un concepto único, el cual se encuentra estrechamente vinculado con el servicio público, refiriéndose así, a cualquier persona a la que el Estado le ha conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

Asimismo, consideramos que el servidor público se subordina ante el Estado, tan solo por el hecho de ocupar un puesto o un servicio que se encuentre remunerado.

### **2.3. Funcionario público.**

Funcionario o servidor público es quien esta investido de una función pública y esta capacitado para ejercer autoridad, por gozar del poder de compulsión.<sup>36</sup>

El Código Español en su artículo 119, nos da un concepto de funcionario público indicando que:

*“A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como individuo de alguna Corporación o Tribunal tuviere mando o jurisdicción propia. Se reputarán también autoridades los funcionarios del Ministerio fiscal. Se considera funcionario público todo*

<sup>34</sup> Agenda penal del Distrito Federal 2004, Edit. Isef, México, 2004, p 66.

<sup>35</sup> Castro Rojas, Marco Antonio. Los sujetos de responsabilidad; Revista mexicana de justicia No. 3 Vol. V (julio-septiembre 1987) PGR.-P.G.J.D.F.-INACIPE. México, 1987, p.103.

<sup>36</sup> Moreno, Antonio de P. Curso de derecho penal mexicano. Parte especial: De los delitos en particular, Tomo primero, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1968, p. 527.

*el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas”<sup>37</sup>*

Carrara, habla de delitos de personas públicas contra personas públicas, señalando que por personas públicas como sujetos, “se alude al individuo que ejerce funciones públicas, y al referirse al objeto no se considera al individuo investido de autoridad, sino a la idea de persona. También hace referencia a los delitos de personas públicas contra personas privadas, manifestando que Carmignani reunió todos los hechos en que una persona revestida de cualquier autoridad pública, abusa de su posición con el fin de obtener algún provecho de satisfacer alguna pasión, en perjuicio de personas privadas.”<sup>38</sup>

Todo acto humano que se aproveche de esos ordenamientos como medio para violar el derecho va en contra del fin social que toda organización de la autoridad pública tiene.

El distinguido maestro Acosta Romero, señala que es funcionario público “aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es empleado público, asumiendo su carácter de autoridad.”<sup>39</sup>

Funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia de que es titular, lo representa frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado, el funcionario es a la vez autoridad, porque tienen facultades de decisión.<sup>40</sup>

Rafael de Pina, indica que se trata de funcionario público “la persona que por disposición inmediata de la ley por elección popular o nombramiento de autoridad

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op. cit. supra*, nota 30, p.139.

<sup>40</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1996, p.667.

competente, participa en el ejercicio de una función pública; persona afecta con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier otra corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político.”<sup>41</sup>

Considerando Rafael Martínez Morales, al funcionario público como “toda persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna”. En México dicho vocablo se aplica únicamente a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal.<sup>42</sup>

Maggiore Giuseppe, indica que “funcionario público es el que ejerce una función pública, es la persona física de algún modo llamada a querer y obrar en interés del Estado o de una administración pública.”<sup>43</sup>

El procesalista J. Couture, señala que “por funcionario público se entenderá aquella persona que por disposición de la ley, elección o nombramiento de autoridad competente u otro método establecido en normas de derecho público, preste sus servicios al Estado.”<sup>44</sup>

Cabe resaltar que en el universo de servidores públicos, la doctrina suele distinguir al funcionario del empleado; por lo que de los anteriores conceptos ya expuestos, colegimos que aunque las diferencias entre funcionario público y servidor público son meramente doctrinales, se puede considerar que el funcionario público viene a ser la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de

---

<sup>41</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario jurídico, Vigésimo sexta, ed., Edit. Porrúa, México, 1999, p. 296.

<sup>42</sup> Martínez Morales, Rafael. Diccionario jurídico Harla, Vol. V, Edit. Harla, México, 1997, p. 81.

<sup>43</sup> Maggiore, Giuseppe. *Op. cit. supra*, nota 27, pp.137 y 138.

<sup>44</sup> Couture, Eduardo J. Vocabulario jurídico, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1993, p.298.

funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando.

Y el servidor o empleado público al servicio del Estado, es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública.

#### **2.4. Ministerio público.**

Los orígenes de la palabra ministerio público, son del latín *ministerium*, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Y la palabra público se deriva del latín *publicus-populus*: pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, que se aplica a la potestad o derecho de carácter general, a todo el pueblo.

Los diccionarios jurídicos definen al ministerio público como “una institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales; la persecución de los delitos y de ejercicio de la acción penal.”<sup>45</sup>

El doctor Fix-Zamudio, describe al ministerio público como: “el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene defensa de la legalidad.”<sup>46</sup>

El autor Francesco Carrara, señala que “aunque la potestad para la persecución de los delitos emana de la ley social que crea las formas y facilita los

<sup>45</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano, 15ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001, p. 2128.

<sup>46</sup> Fix-Zamudio, Hector. La Función constitucional del ministerio público” Anuario Jurídico, Tomo V, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p.42.

modos de esta persecución y hace más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil, y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación natural en sociedad civil, ya que la constitución de la autoridad en el Estado, es un medio para la tutela jurídica.<sup>47</sup>

El maestro Rafael de Pina, al respecto considera que "el ministerio público es el cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no la única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción en los casos preestablecidos personificando el interés público existente en el cumplimiento de una función; es una organización judicial pero no jurisdiccional. El ministerio público es el organismo constituido por el conjunto de personas que figuran como titulares de los distintos departamentos gubernamentales presidido por el ejecutivo."<sup>48</sup>

Algunos autores como Guarneri, toman la concepción de que el ministerio público, "es un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes, por tal motivo, la función que realiza, bajo la vigilancia del "Ministerio de Gracia y Justicia", es de representación del poder Ejecutivo en el proceso penal, aunque de acuerdo con la leyes italianas forma parte del "orden judicial", sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura tener la del tribunal, cuando y como lo exige "el órgano" de interés público en la aplicación de la ley."<sup>49</sup>

Sin embargo el maestro Colín Sánchez, señala que "el ministerio público no puede considerarse como una institución; así como tampoco un representante de alguien o algo y menos un representante social o legal."<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p. 106.

<sup>48</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Op. cit. supra*, nota 41, p. 372.

<sup>49</sup> Colín Sánchez, Guillermo. *Op. cit. supra*, nota 47, p.107.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 103.

Lo anterior de acuerdo con la definición del maestro Gutiérrez y González al considerar a la representación como “el medio que establece la ley o de que dispone una persona capaz, para obtener a través del empleo de la voluntad de otra persona capaz los mismos efectos jurídicos que si hubiera actuado el capaz o validamente un incapaz.”<sup>51</sup>

En el sistema jurídico mexicano no puede ser representante o representada, cosas u objetos que no sean personas, como sucede en algunos sistemas exóticos, en donde se permiten que los gatos hereden.<sup>52</sup>

De igual forma afirma el maestro Colín Sánchez, que “el ministerio público no es un representante social, ya que la sociedad entendida como todos los habitantes del país no constituye una persona moral distinta de los miembros que la integran.”<sup>53</sup>

Cuando se dice que el ministerio público es un representante de la sociedad, se hace referencia a la sociedad como el pueblo de un país, sin embargo el ministerio público no la puede representar porque no es persona, además de que el pueblo o el país tampoco es persona.<sup>54</sup>

Históricamente lo que ocurrió es que el legislador de 1916 y 1917 (que no se caracterizó precisamente por sus juristas, sino por revolucionarios carrancistas) estaban sumamente presionados, “por la balas” de las facciones también revolucionarias contrarias al señor Carranza, no tuvo tiempo de analizar el origen y significado del llamado ministerio público, y en la premura que tenía que sacar un nuevo texto constitucional, siguió usando sin meditar la terminología española

---

<sup>51</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las obligaciones, 10ª ed., Edit Porrúa, México, 1998, p. 403.

<sup>52</sup> Colín Sánchez, Guillermo. *Op. cit. supra*, nota 47, p. 167.

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Idem.*

ministerio público, que como se probó, ni es una institución, ni es de un ministerio público por lo que sale sobrando llamarle público.<sup>55</sup>

Concluyendo, el maestro Colín Sánchez, define al ministerio público considerándolo como “una función del Estado, que ejerce por conducto del procurador de justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquellos en que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.”

De lo anterior, coincidimos con la opinión del maestro Colín Sánchez, al señalar que no se debe considerar al ministerio público como una institución, sino que es simplemente una función; la cual debe desarrollar el Estado, en desempeño de una de tantas actividades que le son asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes reglamentarias de la parte conducente de nuestra carta magna, en la que se precisa la forma de ejercitarla.

## **2.5. Servicio público.**

La palabra servicio proviene del latín “*sertium*”, la cual significa en sentido amplio “acción y efecto de servir.”

Señalando Juan Palomar de Miguel, que servicio “es la empresa oficial o privada destinada a satisfacer necesidades colectivas del público.”<sup>56</sup>

El maestro Acosta Romero, indica que se refutará como cargo o servicio público “al lugar instituido en la organización pública, con denominación propia,

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p.171.

<sup>56</sup> Palomar de Miguel. *Op. cit. supra*, nota 28, p.1444.

atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.<sup>57</sup>

El maestro Burgoa Orihuela, señala que del concepto de servicio público se deducen dos elementos los cuales son:

- 1). La existencia de una necesidad colectiva.
- 2). Que esta necesidad se satisfaga de manera continua y regular por la actividad del Estado.<sup>58</sup>

Es por eso que entendemos al servicio público como la actividad del Estado que satisface necesidades colectivas, sujeta a un régimen jurídico, que hace que el servidor preste adecuadamente, es decir que sea proporcional a las necesidades que se van a satisfacer, con regularidad, con puntualidad, con orden, precisión, equilibrio y con oportunidad, de manera que el servicio sea operante en el momento que se requiere; que sea accesible, homogéneo, uniforme, permanente y general.

## 2.6. Responsabilidad.

Para determinar el verdadero significado de responsabilidad es necesario hacer referencia aquellos usos del mismo término, que están de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

El término de responsabilidad proviene de *respondere*, que significa Inter. Alía, prometer merecer, pagar así pues *reponsalis*, que significa el que responde (fiador) y en un sentido más restringido la palabra *responsum* (responsable), significa el obligado a responder por algo o por alguien.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Acosta Romero, Migue. *Op. cit. supra*, nota 30, p.140.

<sup>58</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000, p. 402.

<sup>59</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit. supra*, nota 45, p.44.

Responsabilidad es la obligación y la capacidad de asumir las consecuencias de los propios actos libres, de responder por ellos. ¿Responder ante quién? La respuesta clásica dice: ante los demás, ante la sociedad y ante Dios, en la medida en que nuestros actos les afecten. La responsabilidad es inseparable de la libertad: si ésta es la capacidad de elegir, aquella es la aptitud para dar cuenta de esas elecciones.<sup>60</sup>

La dogmática jurídica considera que el concepto más acertado es el que nos proporciona el autor Hans Kelsen, señalando así que "un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado."<sup>61</sup>

Es necesario mencionar que se entiende como deber u obligación, la conducta que de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, y quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad, presupone esta obligación, pero no se confunde con ella, es decir que la responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.

Podemos señalar que la responsabilidad es una obligación de segundo grado, toda vez que aparece cuando la primera no se cumple, es decir cuando se comete un hecho ilícito, ya sea por omisión o comisión, uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

Así mismo podemos deducir que el responsable de un delito, es aquel individuo que debe de sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan.

El maestro Osorio Nieto, define a la responsabilidad profesional señalando que "la obligación que nace para todos los profesionales, artistas y técnicos y/o

---

<sup>60</sup> <http://www.geocities.com/jrayllon/definiciones.htm>, 19 de octubre del 2003, 20:53.

<sup>61</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit. supra*, nota 45, p.44.

auxiliares, frente al Estado por el Ejercicio Indebido de una actividad propia de su especialidad.<sup>62</sup>

En este tipo de responsabilidad se debe responder por el mal desempeño de una actividad profesional.

## **2.7. Responsabilidad en materia penal.**

Las diferencias entre los términos imputabilidad, culpabilidad y responsabilidad podemos considerarlas de la siguiente manera: imputabilidad es la calidad o el estado de capacidad del sujeto; culpabilidad es la relación del acto con el sujeto; la responsabilidad lo es entre el sujeto y el Estado, esta es la responsabilidad que nos interesa para efectos de nuestro estudio, es decir la que se da entre el personal del ministerio público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Estado; toda vez que el incumplimiento de las responsabilidades en la procuración de justicia afecta la seguridad y estabilidad de nuestra sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los servidores públicos que no gocen de fuero constitucional y hayan incurrido en algún tipo de responsabilidad, se sujetarán al procedimiento penal ordinario que señalan las leyes y del mismo modo serán sancionados con las penas que las mismas establecen. En este caso lo único que distingue a los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal es el fuero constitucional que algunos gozan y este beneficio no los exime de ningún tipo de responsabilidad únicamente les da la oportunidad de someterse primeramente a un juicio de procedencia y no a un juicio ordinario.

---

<sup>62</sup> Osorio y Nieto, Cesar Augusto. *Op. cit. supra*, nota 33, p. 201.

## 2.8. Responsabilidad pública.

Es aquella en la que incurren los gobernantes cuando en el desempeño de sus funciones desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones, el cual se produce por descuido de los servidores públicos, pero normalmente se genera en la corrupción.<sup>63</sup>

El objetivo de toda responsabilidad es salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servicio público.

## 2.9. Sociedad

Sociedad proviene de la palabra latina *societas* (de *secius*) que significa reunión, comunidad, compañía.) La sociedad puede definirse metafísicamente como "la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos."<sup>64</sup>

La sociedad civil se compone no de hombres aislados, sino de hombres previamente agrupados en familias, comunidades vecinales, comunidades profesionales, etc. Por esto se puede afirmar que la sociedad civil se compone de los grupos sociales intermedios.<sup>65</sup>

El maestro Leandro Azuara Pérez define a la sociedad como "un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres; y en cuanto al orden jurídico lo define como el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva."<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho constitucional, 7ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p. 718.

<sup>64</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit. supra*, nota 45, p.2940.

<sup>65</sup> *idem*.

<sup>66</sup> Azuara Pérez, Leandro. Sociología, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999, p. 285.

## 2.10. Procuración de justicia.

La procuración de justicia tiene profundas raíces históricas, basadas en el principio de dar lo suyo de cada quien.

La procuración de justicia es una actividad del estado con múltiples aspectos sociales y jurídicos para proteger los bienes y valores que hacen posible la convivencia humana.<sup>67</sup>

La procuración de justicia, tiene como finalidad la aplicación de la ley a un caso concreto. Por lo que presupone la existencia de un conflicto de intereses ya que se actúa a partir de la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico o bien ante la violación de derechos de quejosos menores de edad o discapacitados.

Consideramos que la procuración de justicia tiene como tarea generalmente asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, además de que no significa el trabajo aislado de una institución ni tampoco depende de la buena voluntad de una persona, sino que implica un trabajo planificado, coordinado y racional del gobierno y la sociedad, es decir el trabajo en conjunto de los poderes otorgados por la voluntad del pueblo, la cooperación en los tres niveles de competencia y el trabajo continuo.

El ministerio público ejerce a cargo del Estado la función de procurar justicia, la cual debe realizar con respeto a la ley y al orden jurídico, con un sentido de igualdad, rapidez eficiencia, objetividad imparcialidad y legalidad, orientando sus acciones hacia la creación de una cultura del cumplimiento de la ley, combatiendo la corrupción, la impunidad y promoviendo una nueva moral de los servidores públicos de la procuración de justicia.

---

<sup>67</sup> Benítez Treviño, Humberto V. *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994. p. 134.

## 2.11. Política criminal.

El vocablo política proviene del griego *polis*: ciudad. Arte de gobernar. Actividad de los que gobiernan o aspiran a gobernar. La filosofía política estudia las formas de gobierno y las instituciones que las encarnan.<sup>68</sup>

Se entiende por política criminal, el conjunto de criterios mantenidos por el legislador para determinar que conductas deben calificarse como delitos y que penas deben asignarse a aquellos. Se debe respetar el derecho natural y la moderación en el recurso al Derecho Penal, reservándolo exclusivamente para reprimir aquellos comportamientos en verdad intolerables para la convivencia pacífica y ordenada.<sup>69</sup>

Concluimos así que la política criminal, es un conjunto de conocimientos, proporcionados por la investigación científica del crimen, del criminal y de la criminalidad, así como de la reacción social hacia ellos, con el fin de evitarlos preventivamente, y cuando no sea posible, reprimiéndolos.

## 2.12. Impunidad.

Para iniciar, sería conveniente definir el concepto de impunidad. La palabra procede del sustantivo latino *impunitas-atís*, cuyo significado literal sería "sin castigo". Esto nos refiere a un sistema legal donde se encuentran tipificados los delitos y los castigos que implica el transgredir las leyes. Por tanto, la impunidad se encuentra referida a la ausencia de castigo por un delito que se comete.

Escriche, define a la impunidad como: "la falta de castigo, esto es, la libertad que un delincuente logra de la pena en que ha incurrido."<sup>70</sup>

<sup>68</sup> <http://www.geocities.com/jrayllon/definiciones.htm>, 19 de octubre del 2003, 20:53.

<sup>69</sup> *Diccionario jurídico Espasa siglo XXI*, Madrid, 1999. p.764.

<sup>70</sup> Procuraduría General de la República. *Procuración de justicia problemas, retos y perspectivas*, Edit. PGR, México, 1993, p. 51.

El autor Caballenas, enuncia que "la causa más común de impunidad y la que mas hiera la sensibilidad colectiva, son aquellos casos en que, siendo los autores de los delitos conocidos no se les persigue, circunstancia que se da siempre que el orden político sufre modificaciones por razón de la fuerza y de la violencia. Así como añade que estas situaciones abusivas son propias de Estados en los que la libertad ha sido cercenada, la prensa amordazada, los tribunales, prostituidos y el poder entregado a manos de una minoría sostenida por la coacción, el miedo y la cobardía general."<sup>71</sup>

Así mismo señala el citado autor que la impunidad es el estado por el cual queda un delito sin castigo o pena que por ley le corresponde.<sup>72</sup>

El delincuente tras consumir el delito o no lograrlo, pero ser notorio el intento, suele adoptar la actitud de borrar vestigios del mismo para dificultar la investigación, para impedir que se le identifique o tomar otras medidas, como las de la fuga o alteraciones en su físico para no ser habido.

El maestro Cabanellas, señala que hay dos clases de impunidad la de hecho y la de derecho:

"La impunidad de hecho, proviene de no haberse descubierto el delito o su perpetrador, de no haberse probado la criminalidad o la delincuencia del acusado, o por haberse sustraído a la persecución el delincuente mediante la fuga u ocultación lograda y hasta por haberse desfigurado de manera que tome prácticamente imposible la identificación y la impunidad de derecho proviene de haber obtenido el perdón o indulto, también de haber prescrito la acción criminal."<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Cabanellas, Guillermo. *Op. cit. supra*, nota 29, p.360.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Idem.*

Constantino Bernaldo de Quiroz, señala que hay tres categorías de impunidades de hecho:

1 Los crímenes que pasan desconocidos a los ojos de la justicia.

2 Los crímenes que se conocen pero cuyos autores escapan a la acción de la justicia por no haber sido determinada su personalidad o por no haber sido aprehendidos.

3 Los delitos cuyos autores son conocidos, pero no se persiguen ni se penan, por excepción abusiva debido a la organización política y social, propia de cada tiempo.

Dicho autor señala que las impunidades de derecho, son verdaderas impunidades, ya que existen por ministerio de ley, subordinándose al sistema de derecho, agregando que en el derecho antiguo la más importante de las instituciones de impunidad fue el asilo; y que en el derecho moderno la impunidad comprende dos grupos principales de instituciones.<sup>74</sup>

1 Las que se refieren a la extinción de la responsabilidad criminal por causa distinta de la muerte del reo, a saber: amnistía, indulto, perdón y prescripción.

2. Las excusas absolutorias.

El problema de la impunidad no es teórico o irrelevante, toda vez que tiene caracteres de enorme gravedad, debido al gran número de delitos que quedan sin castigo, ya sea porque no son conocidos por la autoridad, porque no sean identificados a los autores o porque las pruebas existentes contra los autores no sean suficientes para acreditar la probable responsabilidad de dichos sujetos. Por lo que entre mayor sea el número de casos impunes, mayor será el ánimo del delincuente para cometer delitos.

---

<sup>74</sup> Procuraduría General de la República. *Op. cit. supra*, nota 70, p. 52.

Ejemplificando así a la impunidad en la Ciudad de México como la posibilidad de cometer crímenes desde robos comunes a violaciones, tortura, asesinatos y secuestros, sin tener que sufrir pena alguna.

Los ciudadanos del Distrito Federal no deben perdonar y olvidar, ya que el olvido siembra la repetición; porque aquello que se hizo una vez sin pena alguna, se puede repetir sin miedo.

### **2.13. Corrupción.**

Proviene de la palabra *corrumpere*. El término corrupción ha sido utilizado históricamente en dos sentidos distintos, en un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico como la carne; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo asimila a soborno o extorsión.<sup>75</sup>

El uso de la palabra corrupción ha modificado su significado original, por lo que han surgido diversas definiciones a este vocablo; señalando así el autor Malem Seña, que "estas definiciones se clasifican en tres modelos. El primero hace referencia a los deberes del funcionario público y en la función pública. El segundo aspecto se refiere a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones referentes a la teoría económica. Y el tercer modelo define a la corrupción a tendiendo al interés público."<sup>76</sup>

Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, o provocan la trasgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostenta o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan en ese sentido un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Malem Seña, Jorge F. *La corrupción*, Edit. Gedisa, Barcelona, 2002, p. 22.

<sup>76</sup> *Idem*.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 32.

Asimismo quien participa en la corrupción no esta interesado en modificar el sistema normativo ya sea jurídico, social o político y mucho menos el sistema moral, tan solo quiere obtener un beneficio no permitido por el sistema institucional.

Podemos señalar que los actos de corrupción aunque están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra, no necesariamente se obtiene un beneficio de carácter económico, sino que puede ser político, profesional o sexual etcétera, tampoco es necesario que el beneficio sea elevado sino únicamente que una de las partes espere recibir algo.

Una persona se corrompe una vez que se realiza la acción objeto de la práctica corrupta, a pesar de que no acepte la contraprestación pactada, ya sea porque renuncie al reclamo de pago, o que una vez obtenidos los fondos pertinentes los devuelva íntegramente.

Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción, naturalmente se sabe que se practica ampliamente y casi nunca se sanciona, la corrupción implica una actitud de deslealtad, tiene una carga negativa y por lo tanto tiende a ser sustraída del público.

Algunas formas de corrupción necesitan de la participación de dos o mas personas, como son el soborno y la extorsión, en estos casos las dos partes el corruptor y el corrompido están perfectamente identificados.

El soborno es un acto que se perfecciona por el mero acuerdo. Quien paga trata de influenciar al sobornado para que actúe en su favor; paga para que el sobornado le ofrezca un tratamiento mejor del que seria equitativo o legal.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 35 y 36.

Un acto extorsivo es en general la búsqueda o la captación de un pago o beneficio otorgado bajo la amenaza de darle al pagador un tratamiento peor del que sería equitativo o bien de empeorar su situación. Quien recibe el pago es el extorsionador, quien paga es la víctima.<sup>79</sup>

El soborno es aceite que abre todas las puertas, motor de todas las facilidades, bula de todos los perdones, llave de todas las arcas, polvo de arena que ciega a jueces e inspectores, viento en popa para los negocios, seguro de políticos incesantes, trampolín para el éxito.<sup>80</sup>

Podemos concluir que aunque la impunidad y la corrupción son fenómenos diferentes, se encuentran íntimamente ligados porque, en un sistema en que se permite la corrupción, ésta puede lograr la impunidad, aunque no necesariamente la impunidad implica la corrupción.

---

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Nieto, Alejandro. La corrupción en la España democrática, Edit. Ariel, Barcelona, 1997, p.191.

**CAPITULO III**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

### **III. REGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

#### **3.1. El sistema jurídico del servidor público.**

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones entre el Estado y los servidores públicos es una cuestión de carácter constitucional, ya que la Constitución Federal es la norma que delimita los campos de sujeción de los servidores públicos.

La naturaleza de las funciones de los servidores públicos, determina un tratamiento especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye.

Los servidores públicos deben responder por las consecuencias que produzcan sus actos, cuando estos se apartan de la ley, cuando su actuación sea deshonesta, o cuando se aprovechan de su encargo para no cumplir la ley, buscando únicamente sus beneficios ilegítimos, por lo que deben asumir las consecuencias cuando violentan el principio de imparcialidad, así como por la ineficiencia en sus funciones.

No es concebible un Estado sin un régimen jurídico, toda vez que son términos que se relacionan estrechamente. En un Estado de Derecho deben existir normas jurídicas que rijan la conducta de los gobernantes y los gobernados, para que se garantice una adecuada seguridad jurídica y tranquilidad social.

##### **3.1.1. En la Constitución Federal.**

De acuerdo con la Constitución existen tres tipos de responsabilidades en las cuales pueden incurrir los servidores públicos.

- Responsabilidad política (artículo 109 fracción I constitucional).

Se refiere a los casos en que los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

- Responsabilidad penal (artículo 109 fracción II constitucional). Respecto de delitos cometidos por parte de cualquier servidor público

El artículo 111 constitucional, prevé que no se podrá procesar penalmente en contra de servidores públicos, sin que antes la Cámara de diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado.

Cuando el servidor público incurre en algún tipo de responsabilidad penal por el hecho de haber realizado u omitido cierto tipo de conducta, la responsabilidad en que incurra dicho servidor podrá ser exigible, siempre y cuando se encuentren dentro del término de tiempo que establece la legislación penal, el cual en ningún caso será inferior a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional en términos nuestra la Constitución.

- Responsabilidad administrativa (artículo 109 fracción III constitucional).

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se establece, en el artículo 109 constitucional en su fracción III, en cual refiere como hecho causal los actos u omisiones de los servidores públicos que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que deben ser rectores en su desempeño, causas de responsabilidad administrativa que se reiteran en el artículo 113 constitucional, que señala que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinaran las obligaciones de éstos

para salvaguardar los valores mencionados y establecerán los procedimientos y autoridades para aplicar las sanciones respectivas.<sup>81</sup>

Esta responsabilidad tiene como fin establecer nuevos medios para sancionar al servidor público que no cumpla con su deber eficiente y honestamente, a efecto de evitar la impunidad, pero respetando los derechos de los servidores públicos.

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 108 constitucional, considera como servidores públicos a:

*“Los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, y, en general, a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”*

*El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*

*Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”*

La designación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública por

<sup>81</sup> Acosta Romero, Miguel y Arriaga Becerra, Hugo Alberto. 75 aniversario de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1992, p.65.

lo que todos son sujetos de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos

### **3.1.2. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

El artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

En relación a la fracción I del artículo antes mencionado de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que el servidor público puede incurrir en cuatro tipos de responsabilidad las cuales son la administrativa, laboral, penal y política.

Respecto a la responsabilidad penal se debe estar a lo previsto por el artículo 256 del Nuevo código penal para el Distrito Federal.

La fracción II de las obligaciones en el servicio público; se refiere a las enumeradas en el artículo 47, y las sanciones se encuentran en el artículo 53, ambos artículos de dicha ley de responsabilidades.

Las cuales son:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La fracción III, se refiere a las responsabilidades en que puede incurrir todo servidor público, y las cuales se derivan del incumplimiento a las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la ley en comento.

Las responsabilidades y procedimiento político, están contenidas del artículo 5 al 45 de la citada ley.

La fracción IV, hace referencia a las autoridades competentes, por lo que en el procedimiento administrativo, serán autoridad competente, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el juicio político, las autoridades son la Cámara de diputados como órgano de acusación y la Cámara de senadores como órgano de sentencia.

En relación a la fracción V, el trámite para el procesamiento penal está reglamentado en el artículo 25 y siguientes:

Y la fracción VI, hace referencia al registro patrimonial, lo establecen los artículos 79 al 90 de la citada ley.

La declaración patrimonial es de suma importancia ya que constituye una prueba preconstituida, toda vez que si el servidor público resultara con un patrimonio exorbitante, se tendrá que confrontar el patrimonio manifestado con el que posteriormente ostente. El objetivo es que se demuestre que el excedente se

lo allegó lícitamente, por lo que se debe demostrar que cumplió con las obligaciones fiscales requeridas.

Ya que en caso de que no se demuestre satisfactoriamente como se hizo de tal patrimonio se establecerá la presunción de que el patrimonio fue ilícito.

En este sentido el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisa que:

*“Redundan en perjuicio de los intereses públicos y fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier acción u omisión que implique infracción a la Constitución y a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”*

### **3.1.3. Nuevo Código penal para el Distrito Federal. .**

En materia penal el fundamento legal de la responsabilidad profesional y técnica lo encontramos en el artículo 322, del Nuevo código penal para el Distrito Federal vigente a la letra dice:

*“Los profesionistas, artistas, técnicos y sus auxiliares serán responsables de los delitos que cometan en el ejercicio de su profesión...”*

Así como el Nuevo código penal para el Distrito Federal que entro en vigor en fecha 12 de noviembre del 2002, tipifica en los títulos décimo octavo y vigésimo

los delitos contra el servicio público y contra el adecuado desarrollo de la justicia cometido por servidores públicos en los siguientes:

El capítulo I del título vigésimo, prevé la denegación o retardo de justicia y prevaricación, en el capítulo II el artículo 293, prevé los delitos en el ámbito de la procuración de justicia, asimismo el capítulo III tipifica el delito de tortura.

No omitimos señalar que los delitos que contempla el nuevo código penal para el Distrito Federal en los títulos décimo octavo y título vigésimo denominados “delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos y delitos cometidos en contra del adecuado desarrollo de la justicia”, son los siguientes:

- **Ejercicio ilegal y abandono del servicio público**
- Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública
- **Coalición de servidores públicos**
- Uso ilegal de atribuciones y facultades
- **Intimidación**
- Negación del servicio público
- **Tráfico de influencia**
- Cohecho
- **Peculado**
- Concusión
- **Enriquecimiento ilícito**
- Usurpación de funciones públicas
- **Denegación o retardo de justicia y prevaricación**
- Ejercicio ilegal del propio derecho
- **Tortura**

Para sancionar delitos antes mencionados las penas se imponen, dependiendo de la gravedad de las acciones cometidas las cuales consisten, en:

la privación de la libertad, sanción económica destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar.

### **3.2. Marco jurídico del ministerio público local.**

El ministerio público como órgano encargado de la persecución e investigación de los delitos, quedó institucionalizado a partir de la expedición de la Constitución de 1917, en el artículo 21 constitucional, el cual señala que son los agentes de la institución los únicos legitimados para iniciar la acusación a través del acto procesal calificado como "consignación", que inicia el proceso; que el ofendido y sus causahabientes no son partes en sentido estricto en el mismo proceso, y sólo se les confiere una limitada intervención en los actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente del delito, tomando en cuenta que la citada reparación es un aspecto de la pena pública.<sup>82</sup>

De acuerdo con los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 2º, fracción I; y 4º, fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el titular de la acción penal en el orden común en el Distrito Federal, es en exclusiva el Ministerio público del Distrito Federal.

La acción penal, tiene su origen mediante el acto de la consignación, en el que el Ministerio público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función correspondiente; la consignación es el primer acto del ejercicio de la acción penal.

Esta importante función la encontramos, en el artículo 21 constitucional, en el que se establece la atribución del ministerio público respecto de "investigar y perseguir los delitos", esta atribución se refiere a dos momentos procedimentales:

---

<sup>82</sup> Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo jurídico copyright 2000.

el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del ministerio público, tendiendo a decidir sobre el ejercicio de la acción penal o abstención de la misma.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Base quinta letra d), señala:

*“El Ministerio público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia del Distrito Federal que será nombrado en términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencias y normas de funcionamiento.”*

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el capítulo I denominado de las Atribuciones, señala que el objeto de esta ley es organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al ministerio público atribuyen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.<sup>83</sup>

Las atribuciones del ministerio público en el Distrito Federal se encuentran establecidas, en el artículo 2º de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que a la letra dice:

*“La institución del ministerio público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables:*

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

<sup>83</sup> Agenda penal del distrito federal 2004, Edit. Raúl Juárez Carro, México 2004. p.341

*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."*

En el ejercicio de sus funciones, el personal de la procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la

diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia. Lo anterior con fundamento en el artículo 53 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo, cabe señalar que la esfera de acción del agente del ministerio público se extiende mas allá del ámbito del derecho penal, por lo que es notable su intervención en materia civil, como en los casos de incapacitados o ausentes y también en algunas otras situaciones, en las que son afectados los intereses del Estado.

Por lo que el personal del ministerio público, tiene asignadas funciones específicas en las siguientes materias: a) penal; b) civil; c) constitucional.

a) En materia penal. En ejercicio de sus atribuciones, primordialmente preservará a los integrantes de la sociedad de las conductas o hechos considerados delitos, también promoverá lo conducente para la aplicación de la sanción de todo acto ilícito por la cual haya ejercitado la acción penal.

Para la realización de este cometido llevara acabo las siguientes funciones:

1) investigadora, 2) persecutoria, y 3) de vigilancia en el cumplimiento de las leyes durante la ejecución de sanciones.

b) En materia civil. Tiene encomendada, fundamentalmente una función derivada del contenido de las leyes secundarias, en aquellos asuntos en los cuales el interés del Estado debe manifestarse para la protección de intereses colectivos, o cuando estos mismos requieran por su naturaleza de una tutela especial.

El ministerio público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, menores o incapacitados; en la quiebra y suspensión de pagos, así

como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace, como parte accesoria o subsidiaria o como simple asesor de los tribunales, a través de una opinión cuando existe interés público en el asunto correspondiente.

c) En materia constitucional. Se refiere en forma concreta al funcionario del ministerio público federal mismo que en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: "vigila la observancia de los principios de constitucionalidad o legalidad en el ámbito de competencia..." (artículo 4º fracción II ). Como "parte" también tiene injerencia en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción XV de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 5º de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107, constitucionales.

En el juicio de amparo, las intervenciones del ministerio público tienen carácter peculiar, pues prescindiendo de la forma en que las regularon los ordenamientos anteriores, la Ley Amparo vigente de 1935, le otorga expresamente la calidad de parte en su artículo 5 fracción IV, pero reducida a la elaboración de un dictamen calificado de "pedimento", cuya importancia se redujo aún más en la reforma de 1951, a dicho precepto, puesto que se le facultó para abstenerse de intervenir en el caso de que a su juicio, no exista interés público.

Tratándose de un órgano asesor del juez del amparo, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han calificado de "parte reguladora" o "parte equilibradora", que no es tomada realmente en serio por el juzgador, pues los dictámenes respectivos, salvo excepciones, son de tal manera superficiales debido al número tan elevado de asuntos en los cuales debe opinar el ministerio público, que se les considera como un mero trámite que no influye en la decisión del tribunal respectivo.

Sin embargo, en razón a nuestro estudio únicamente abundaremos en aquellas funciones del agente del ministerio público, que se relacionen con la etapa de investigación de hechos posiblemente constitutivos de delitos, así como la persecución de los sujetos probables responsables de dichos actos.

En esta fase del procedimiento penal el ministerio público interviene con atribución de la autoridad y se auxilia de la policía judicial y de los servicios periciales, para investigar y obtener la verdad científica, técnica y jurídica, de los hechos que se le han puestos en su conocimiento, en virtud de ser constitutivos de delito en agravio de terceros.

Por lo que, en relación a las atribuciones relacionadas con la “persecución de los delitos” del orden común cometidos en el Distrito Federal en la averiguación previa, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, prevé las siguientes:

*I. Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;*

*II. Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;*

*III. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;*

*IV. Ordenar la detención y, en su caso, la retención, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*V. Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;*

*VI. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del ministerio público, exigiendo el otorgamiento de garantías que, de ejercitarse la acción penal se pondrán a disposición del órgano jurisdiccional;*

*VII. Conceder la libertad provisional a los indicados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*VIII. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IX. Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela;*

*X. Determinar el no-ejercicio de la acción penal;  
(Contempla 6 incisos.)*

*XI. Poner a disposición del consejo de menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;*

*XII. Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y*

*XIII. Las demás que establezcan las normas aplicables.”*

Las determinaciones sobre la averiguación previa del ministerio público serán de ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal o de incompetencia.

Por lo que respecta al ejercicio de la acción penal el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal indica en su artículo 2º que al ministerio público le corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal.<sup>84</sup>

El ministerio público, propondrá el ejercicio de la acción penal a las unidades de consignación cuando una vez realizadas las diligencias pertinentes se comprueba el cuerpo del delito y se determina la probable responsabilidad.

La consignación es el acto procesal, a través del cual el Estado por conducto del ministerio público, ejercita la acción penal.<sup>85</sup>

El Código de procedimientos penales para el Distrito Federal indica en el artículo 286 bis:

*“Cuando aparezcan de la averiguación previa que existe denuncia o querrela, que se han reunido los requisitos previos que en su caso exija la ley y que se han acreditado los elementos del tipo y la probable responsabilidad del indiciado, el ministerio público ejercitará la acción penal ante órgano jurisdiccional que corresponda.”*

El ejercicio de la acción penal, lo propondrá el servidor público competente del ministerio público, ante el juez del fuero común, solicitando las órdenes de aprehensión o la comparecencia de los presuntos responsables, siempre y cuando estén reunidos los requisitos indicados en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No debe olvidarse que la acción penal es pública no solo porque está, encomendado a un subórgano del Estado, sino porque es éste quien debe promover todo lo encaminado al castigo de los infractores a los ordenamientos jurídico penales como garantía de su seguridad, debe activar la propia acción y no

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>85</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p. 353.

renunciar a la misma, porque en esto, no tiene derecho alguno, ni para no ejercitarla, ni tampoco para desistirse de su arbitrio como ocurre en muchos casos.<sup>86</sup>

Como la legalidad, es una garantía en la mayoría de los sistemas jurídicos, se explica entre otros aspectos que, el agente del ministerio público para ejercitar acción penal, debe satisfacer las exigencias del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una vez que esto se cumple el carácter público justifica el ejercicio de la acción penal.<sup>87</sup>

Respecto del no ejercicio de la acción penal cabe mencionar que, es un acto unilateral en el que el agente investigador del ministerio público representante del Estado, determina que por no estar satisfechos exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha lugar al ejercicio de la acción penal.

El artículo 9º bis del Código de procedimientos penales para el Distrito Federal, fundamenta la obligación del ministerio público en su fracción IX, que a la letra dice:

*“Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas, o elemento alguno para su investigación.”*

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como el acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador de esta Institución establecen las bases para la determinación del no ejercicio de la acción penal.

Refiriéndonos al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 42, faculta a la Asamblea de Representantes para legislar en el ámbito local del Distrito Federal, en cuya fracción XII, le permite legislar en materia penal, normar

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>87</sup> *Idem.*

el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio en tanto que la norma subsiguiente le permite normar protección civil, la justicia cívica sobre las faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad, prestados por las empresas privadas, la prevención y readaptación social; la fracción XVIII de dicho ordenamiento reconoce la posibilidad legal de recibir los informes anuales de los resultados, que por escrito deben presentar ante su pleno las tres principales autoridades en materia de prevención del orden y paz públicos: el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del servidor público que tenga a su cargo el mandato directo de la fuerza pública del Distrito Federal y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el artículo 10 señala, que:

*“La persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses en sociedad, la promoción de una pronta, completa y debida impartición de justicia y el ejercicio de las atribuciones en materia de seguridad pública que la Ley de Seguridad Pública le confiera y participar en la instancia de Coordinación del Distrito Federal, en materia de seguridad pública, son atribuciones del ministerio público a cargo del Procurador General local, con sujeción a la ley orgánica correspondiente, siendo facultad del Jefe de Gobierno nombrarlo y removerlo con la aprobación del Presidente de la República.”*

El artículo 17 del ordenamiento antes mencionado, refiere en lo conducente que los habitantes de esta ciudad capital, tienen derecho a gozar de la prestación de los servicios públicos y a la seguridad pública de conformidad con lo ordenado en el artículo 21 constitucional en su párrafo quinto, en relación con el 3º artículo

de la Ley General que establece las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a su vez por ser una esfera del sistema jurídico penal y este de la propia política criminológica.

En realidad, la política criminológica no se contempla estructuralmente en el gobierno de la Ciudad de México ya que no existe una unidad administrativa que se ocupe de ella y en cuanto a las funciones que ella comprende, estas están disgregadas y aisladas en diversos entes públicos que no cuentan con el principio de unidad, simplificación, coordinación, transparencia, especialización, funcionalidad y eficacia.

Normatividad orgánica del ministerio público en el Distrito Federal.

- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- ▶ Nuevo Código Penal para el Distrito Federal del 2002.
- ▶ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1931.
- ▶ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1996.
- ▶ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1999.

### **3.3. Ámbito jurídico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es el organismo dependiente del ejecutivo federal que tiene como función esencial la actividad del ministerio público en el Distrito Federal.

Podemos decir que “este organismo tiene su antecedente en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, la que por influencia francesa suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte y dispuso que los funcionarios del

Ministerio público y el procurador general que debía presidirlo, serían nombrados por el ejecutivo.”<sup>88</sup>

La reforma constitucional de 1900 otorga carácter institucional al procurador, al establecerse la procuraduría general.

Con estos antecedentes, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903, que por vez primera organizó al citado ministerio público local en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la unión, pero no de manera unitaria, pues se crearon varios procuradores de justicia como jefes del citado ministerio público, uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y el Territorio de Quintana Roo, un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de la Baja California, con residencia en la Paz, y un tercero en territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo nombre.

De acuerdo con dicha disposición actualmente en vigor, el ministerio público en el Distrito Federal, está a cargo de un procurador general que reside en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del poder ejecutivo, quien lo nombra y remueve libremente.

Con apoyo en el citado precepto constitucional se expidieron para el Distrito Federal las Leyes Orgánicas del ministerio público de 1919, 1929 y 1954 cambiando en 1971, por el nombre más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre (con supresión de la mención de los territorios federales del 5 de diciembre de 1977).

---

<sup>88</sup> Diccionario Jurídico 2000, *Op. cit. supra*, nota 77.

Las principales disposiciones y ordenamientos legales que norman y regulan específicamente la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.(G.O. 29-XII-98).
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (G.O. 11-VIII-99).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (30-IV-96)
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (16-XI-99)
- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (G.O. 13-VI-00).

### **3.3.1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

El ordenamiento actualmente en vigor recibe también la designación de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 30 de abril de 1996, y si la comparamos con las leyes anteriores puede observarse una reducción considerable del texto que sólo contiene los lineamientos esenciales de la institución, quedando las disposiciones secundarias para el reglamento interior de dicha dependencia del 26 de octubre de 1999.

De acuerdo con el artículo 16 de la mencionada ley orgánica, se indica que:

*“La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal está presidida por el procurador titular de la institución del ministerio público y de sus órganos auxiliares y cuenta con los subprocuradores sustitutos del procurador en el orden fijado por el reglamento interno; oficial mayor; contralor interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las*

*atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.”*

Además del personal antes mencionado, el artículo 23 del propio ordenamiento dispone, que son auxiliares directos del ministerio público del Distrito Federal, tanto la policía judicial, como los servicios periciales de la citada procuraduría, y agrega que también deben auxiliar al ministerio público, la policía preventiva del Distrito Federal, el servicio médico forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y las demás autoridades que fueren competentes.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con delegaciones que tienen el carácter de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares están subordinados jerárquicamente al procurador.

En las delegaciones a través de las agencias investigadoras se deben tener funciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información, política criminal y servicios administrativos y otras, en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

De conformidad con las necesidades del servicio, el procurador podrá establecer las delegaciones y agencias del ministerio público que se requieran, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Lo anterior de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La agencia investigadora del ministerio público es la dependencia de la procuraduría que tiene como funciones recibir denuncias o querellas; iniciar las averiguaciones previas correspondientes; practicar las diligencias que procedan y resolver las situaciones jurídicas planteadas determinando en su oportunidad lo conducente ajustándose rigurosamente a derecho.<sup>89</sup>

La agencia investigadora atendiendo su función de investigar, se integra básicamente con un agente del ministerio público y un oficial secretario, los cuales varían de acuerdo con la carga de trabajo.

Una disposición importante en cuanto al personal de la procuraduría es la contenida en el capítulo IV de la Ley Orgánica de dicha institución, referente al servicio público de carrera, de acuerdo con los cuales, para ingresar o permanecer al servicio de la institución en cualesquiera categoría de agente del ministerio público, de la policía judicial o de los servicios periciales, deberán presentar y aprobar los exámenes de ingreso y acreditar los cursos que imparte la procuraduría, y por lo que se refiere al personal restante, para ingresar o permanecer en la propia institución debe presentar y aprobar los exámenes de selección y la encuesta de trabajo social que se practique, lo que significa el establecimiento de una carrera profesional, técnica y administrativa, que se inició en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal de 1971, con la creación del Instituto técnico para la selección y capacitación del personal respectivo (artículos 42-43), que ha realizado una apreciable labor en este sentido, actualmente se denomina Instituto de Formación Profesional.

### **3.3.2. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala que la procuraduría, para el ejercicio de las atribuciones,

---

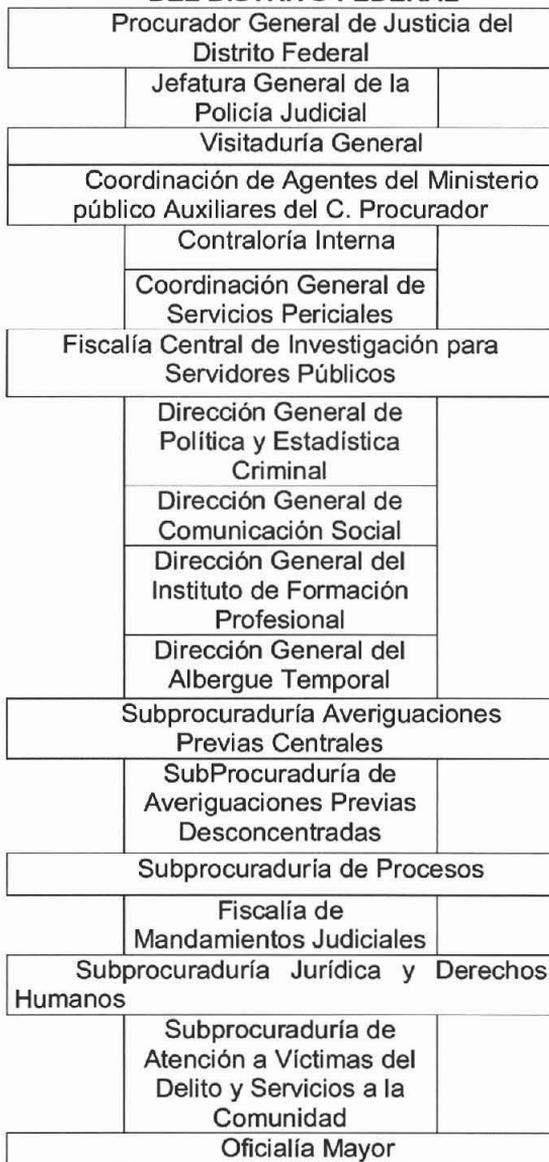
<sup>89</sup> Osorio y Nieto, Cesar Augusto. La averiguación previa, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p 50.

funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las unidades administrativas siguientes:

- Oficina del procurador;
- Secretaria particular;
- Fiscalía para servidores públicos;
- Dirección general de política y estadística criminal;
- Unidad de comunicación social;
- Albergue temporal;
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas;
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de Investigación o averiguaciones previas;
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y de Mandamientos judiciales;
- Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías;
- Agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública;
- Dirección general jurídico consultiva;
- Dirección general de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública;
- Dirección general de derechos humanos;
- Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a Víctimas y servicios a la comunidad; dirección general de servicios a la Comunidad;
- Dirección general de atención a víctimas del delito; oficialía mayor y Direcciones de área;
- Dirección general de programación, organización y presupuesto;
- Dirección general de recursos humanos;
- Dirección general de recursos materiales y servicios generales;
- Dirección general de tecnología y sistemas informáticos;
- Visitaduría general y agencias para la supervisión técnico-penal;
- Contraloría interna;
- Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del ministerio público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal;
- Jefatura general de la policía judicial;
- Coordinación general de servicios periciales;
- Instituto de formación profesional.

Para una mejor ilustración a continuación citamos el organigrama institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**ORGANIGRAMA  
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA  
DEL DISTRITO FEDERAL**



**CAPITULO IV**  
**RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO**  
**EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA**  
**DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **IV. RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

##### **4.1. Aspectos sociojurídicos del ministerio público en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

La importancia fundamental del ministerio público en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es que en él radica el prerrequisito procesal que afirma o niega la existencia de conductas antijurídicas y propone ante la autoridad jurisdiccional, la consignación de los hechos denunciados con o sin detenido, etapa preprocesal o procedimental que resuelve los asuntos que podrían ser puestos a disposición del juez penal.<sup>90</sup>

Es el ministerio público un órgano legal del Estado, un medio con arreglo a fines, cuya legitimidad en nuestra época moderna debe ser objetiva, mediante una racionalidad legal frente a nuestro estado de derecho y siempre en la búsqueda de la verdad jurídica, la cual opera con la investigación y la integración plena de la averiguación previa, atribuciones efectuadas a plenitud.<sup>91</sup>

En relación con el funcionamiento del ministerio público en México, de la doctrina y de la ley, se desprenden los siguientes principios esenciales, que lo caracterizan:

a) Jerarquía. El ministerio público, está organizado jerárquicamente, bajo la dirección y estricta responsabilidad del procurador general de justicia, en quien residen las funciones.

---

<sup>90</sup> Procuraduría general de justicia del Distrito Federal, Instituto de investigaciones jurídicas. El ministerio público en el Distrito Federal, Edit. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1997, p. 103.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.105.

Las personas que lo integran solo son colaboradores del titular motivo por el cual reciben y acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mando en esa materia, es de competencia exclusiva del procurador.

En México, en la práctica el Procurador General de la República, el Procurador General del Distrito Federal y los de las entidades federativas son nombrados y removidos libremente por el titular del poder ejecutivo, por lo que el procurador y todo el personal están subordinados a dicho titular.

b) Indivisibilidad. El funcionario del ministerio público al actuar no lo hace a nombre propio, y aunque varios de ellos intervengan en un asunto determinado, lo hacen en cumplimiento de lo ordenado en la ley y el hecho de separar a la persona física de la función específica que se le encomienda, no afecta ni menoscaba lo actuado.

c) Independencia. La independencia, es en cuanto a la competencia asignada a los integrantes del poder judicial, ya que si bien es cierto que éstos reciben ordenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los jueces, las funciones señaladas por el legislador al personal integrante del ministerio público corresponden al ejecutivo, por lo que no es admisible la ingerencia de ninguno del los integrantes de otros poderes en su actuación.

c) Irrecusabilidad. Las funciones encomendadas al personal integrante del ministerio público; necesariamente deben darse en todo el procedimiento penal, sin embargo en muchas ocasiones la persona o personas que intervienen en actos procedimentales encomendados al ministerio público deben ser sustituidas por otros para que continúen actuando, ya sea en el momento en que tenga lugar la relación, jurídico-material del derecho penal, o bien en la relación jurídico-procesal, es decir la función no es recusable pero si lo son las personas.

El fundamento jurídico lo encontramos en los artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Penales y 516 y demás relativos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Es un deber ineludible excusarse, cuando se dan las hipótesis del caso, hasta por un mínimo de sentido ético.

Para tener la calidad de agente del ministerio público en el Distrito Federal, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, enumera los siguientes requisitos:

*I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera 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*

*VIII No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables."*

Sin embargo al respecto podemos señalar que en el procedimiento penal hace falta la figura del investigador criminal con perfil científico, como requisito primordial.

Ya que una de las razones más importantes del constituyente de 1917, para crear a los agentes del ministerio público fue con el fin de que actuaran en "representación del interés social" en la investigación de los hechos delictivos y de sus probables autores, y para cumplir ese cometido deben incursionar en muy diversos órdenes de la sociedad, para así en pro de la verdad real y con la ayuda de técnicos en diversas materias reúnan un conjunto de indicios, que sean la base que satisfaga los requerimientos legales para el ejercicio de la acción penal y de toda la dinámica que implica sus funciones específicas, es decir que sea realmente una investigación científica, en donde se agoten todos y cada uno de los elementos que nos conduzcan a conocer la verdad histórica de los hechos considerados como delictivos.

La atribución ministerial pública debe ejercerse a plenitud; es decir al 100%, toda vez que la falta o exceso de la actividad de investigar y perseguir los delitos puede llevar aparejada, en su contenido, negligencia, desvío o abuso de autoridad y consecuentemente corrupción.

Sin embargo, en la realidad el agente ministerio público en el Distrito Federal, ha tenido un desempeño en el cumplimiento de sus obligaciones muy desafortunado para la sociedad, toda vez que el ministerio público como responsable constitucional de la investigación y persecución de los delitos usualmente no cumple los requisitos de un buen investigador criminal.

El personal que conforma al ministerio público debe entender cual es su verdadera función y dejar de ser un burócrata, atrás de un escritorio girando oficios de investigación a policía judicial.

El ministerio público debe ser un profesionalista de elevado nivel, con estudios universitarios de posgrado, que aplique sus conocimientos en beneficio de la búsqueda de la verdad real en el procedimiento penal, acudiendo al conocimiento científico, mediante métodos y técnicas de comprobación plena, con lo cual culmina el camino para que el juez penal aplique la ley a los casos concretos.

La importancia de la aportación del investigador criminal es primordial ya que las cuestiones que deben ser dilucidadas en el procedimiento penal deben llegar hasta las últimas consecuencias de la investigación.

Al policía judicial, la ley y la desconfianza lo limitó en todo, el policía judicial no puede recibir denuncias, no puede recibir confesiones, no puede hacer investigaciones por sí mismo, entonces tampoco es un investigador, el perito está encerrado en su laboratorio sin mayor relación con el asunto.

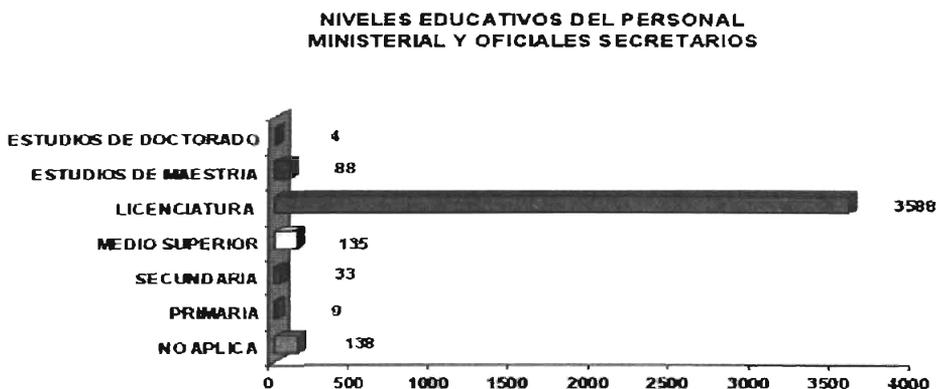
Por lo que la trilogía de la investigación no está funcionando, de ahí el alto grado de impunidad que existe en nuestro país, por eso es que no se deben generar agentes del ministerio público de escritorio sino verdaderos investigadores.

Los problemas derivados de la falta de capacitación y formación de los agentes del ministerio público originan que las indagatorias que son consignadas ante los órganos jurisdiccionales, carezcan de los elementos jurídicos suficientes para sustentar la acusación sólida en contra de los probables responsables de los delitos, lo cual resulta sumamente preocupante en razón de que en dichos resultados se ve plasmada la efectividad de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

Es por ello que consideramos importante ilustrar a través de las siguientes gráficas, el resultado de los censos realizados al personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal principalmente respecto de los agentes del ministerio público, oficiales secretario del ministerio público, elementos de la

policía judicial y peritos, desprendiéndose así que el personal antes citado no tiene un nivel educativo, elevado, especializado y necesario para la importante función que desempeñan.

Como es el caso de la siguiente gráfica en la cual podemos apreciar que el nivel de los agentes del ministerio público y oficiales secretarios, es básico en relación a sus funciones, contando en su mayoría únicamente con el nivel de licenciatura.



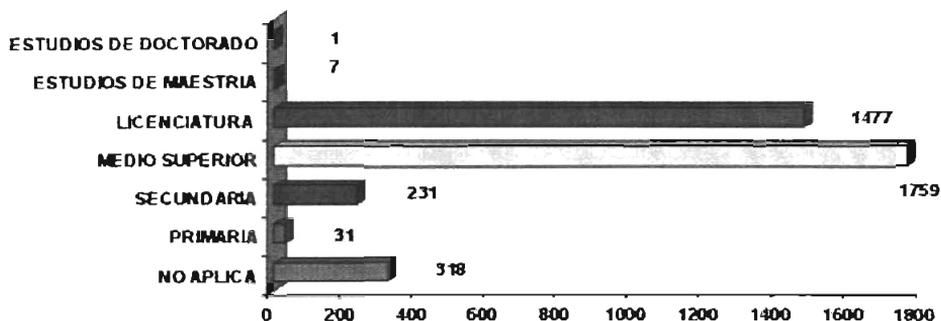
**GRAFICA 8**

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Consideramos que la responsabilidad es un valor moral susceptible de ser desarrollado y en ella se debe hacer énfasis en todo curso de capacitación, lo mismo de formación que de superación o actualización.

Asimismo en la gráfica siguiente podemos apreciar que aún existe personal de policía judicial que únicamente cuenta con la primaria y secundaria.

### NIVELES EDUCATIVOS DEL PERSONAL DE POLICIA JUDICIAL

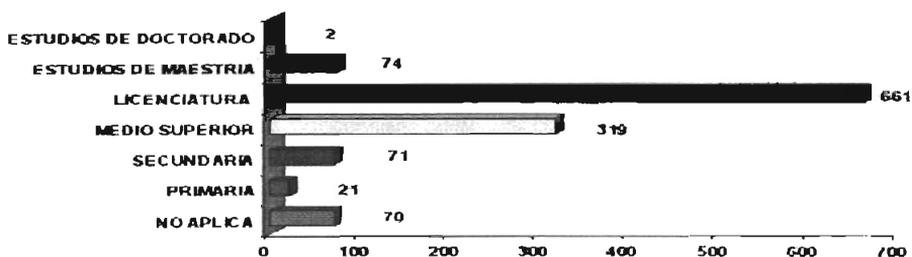


**GRAFICA 6**

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El personal integrante de servicios periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si bien es cierto en su mayoría cuenta con licenciatura, también lo es que de la gráfica que se muestra a continuación, se desprende que en su mayoría no se encuentra especializado dicho personal.

### NIVELES EDUCATIVOS DEL PERSONAL PERICIAL



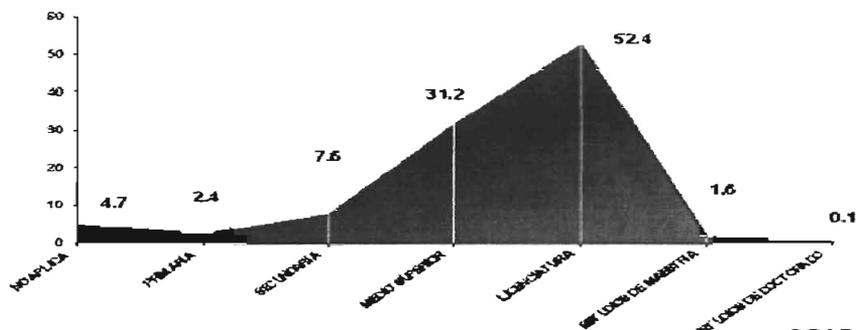
**GRAFICA 7**

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

De manera general, se advierte en la siguiente grafica que el personal encargado de la procuración de justicia en esta Ciudad de México, únicamente cuenta con grado de licenciatura, sin embargo consideramos que se requiriere una

mayor especialización y profesionalización en dicho personal, debido a la importante y delicada función que desempeñan.

#### NIVELES EDUCATIVOS POR PORCENTAJES



**GRÁFICA 16**

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Hoy por hoy es una realidad el hecho de que la persecución e investigación de los delitos y los probables responsables deben llegar al desmembramiento de bandas organizadas y a desincentivar las conductas antijurídicas; la acción persecutoria no se agota con la consignación ministerial o con la sanción judicial, sino que es preciso introducirse a plenitud, hasta el centro mismo del crimen organizado para erradicar su presencia, su conducta y su existencia, para ello requerimos de personal especializado que sea capaz de combatir el crimen.

Es importante señalar que aunque en México no se cuenta con un sistema de estadísticas plenamente confiable ya que cada entidad federativa, organismo, dependencia, institución estatal o independiente, toma distintos parámetros al momento de realizar sus estadísticas, por lo que dicha información no representa los niveles reales, ya que por todos es sabido que no corresponden a la realidad social, sin embargo consideramos conveniente para efectos de nuestro estudio tomar en cuenta estos sistemas de información a efecto de mostrar un panorama acerca de los fenómenos que nos ocupan en el presente estudio.

El resultado de la falta de una debida profesionalización, capacitación y especialización del personal responsable de la procuración de justicia, origina que dichos servidores públicos tengan una deficiente labor en sus actividades.

Al respecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, da a conocer estadísticas a partir de los años 1993 a 2003, en las que se desprende las deficiencias de las actividades en las que incurren los servidores públicos, como podemos observar en la grafica siguiente:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NEGATIVA O INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN	0	0	0	0	1	41	161	319	277	445	610
IRREGULAR INTEGRACIÓN DE AVERIGUACIÓN PREVIA	546	582	699	528	320	413	591	540	422	614	440
INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	0	0	0	0	1	17	40	240	255	310	357
INSUFICIENTE PROTECCIÓN DE PERSONAS	0	0	0	0	0	37	16	81	126	239	477
DILACIÓN O NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO JURISDICCIONAL	493	559	908	511	383	248	254	384	368	406	347
DETENCIÓN ARBITRARIA	0	0	0	343	253	211	183	251	241	344	339
NEGATIVA DE DERECHO DE PETICIÓN	487	468	661	0	2	86	173	138	145	184	214
LESIONES	68	12	37	152	82	95	216	212	188	244	190
VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LOS MENORES A QUE SE PROTEJA SU INTEGRIDAD	9	0	0	0	0	16	26	99	134	132	110
DILACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	199	0	0	239	173	173	243	486	189	195	148
EJERCICIO ILEGAL DEL CARGO	1	0	0	0	0	65	106	206	202	260	241
NEGATIVA INJUSTIFICADA DE BENEFICIOS DE LEY EN EL SISTEMA PENITENCIARIO	0	0	0	686	270	364	570	346	230	560	177
INEJECUCIÓN DE ORDEN DE APREHENSIÓN	41	97	63	72	70	71	74	67	83	56	35

Fuente: Comisión de Derechos Humanos en México.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> <http://www.codh.org.mx/HTM/estannual.htm>. 20 de octubre del 2004, 21:10.

Asimismo en el año 2004, los hechos violatorios que resultaron ser de mayor frecuencia, son la negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación y la irregular integración de averiguación previa, lo anterior de acuerdo con la siguiente gráfica.

Hechos violatorios con mayor frecuencia	Total específico (septiembre 2004)	Total acumulado (enero-septiembre 2004)
Detención arbitraria	57	387
Dilación en la procuración de justicia	18	134
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	28	295
Ejercicio ilegal del cargo	5	80
Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia	48	390
Inejecución de orden de aprehensión	6	36
Insuficiente protección de personas	18	265
Irregular integración de averiguación previa	42	412
Lesiones	24	160
Negativa de derecho de petición	21	201
Negativa injustificada de beneficios de ley	36	143
Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	52	570
Violación del derecho de los menores a que se proteja su integridad	16	118

Fuente: Comisión de Derechos Humanos en México.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> <http://www.codh.org.mx/HTM/estannual.htm>.20 de octubre del 2004, 21:11.

En el mismo sentido, cabe señalar que en fecha 07 de abril del año 2003, la Contralora General del Gobierno del Distrito Federal, Bertha Luján, dio a conocer que en 2002 se iniciaron procesos administrativos contra 3,869 servidores públicos, de los cuales 1,792 fueron sancionados. Siendo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la más sancionadas por corrupción.

En su informe, la contralora antes referida, previo a su comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, agregó que los agentes del ministerio público, de la policía judicial y preventiva se ubican con el mayor número de quejas y, por lo mismo, son los que registran la mayoría de las sanciones aplicadas por la Contraloría.

También informó que en el año 2003, suman 4,051 quejas y denuncias contra servidores públicos, de las cuales 30% son por negligencia; 24%, por abuso de autoridad; 17%, por prepotencia; 14%, por solicitud de dádivas, y 7%, por deficiencias en trámites y servicios. Y de esa suma, más de 1,000 implican a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, lo que deriva en el hecho de que haya más de 300 expedientes abiertos en la Contraloría contra la dependencia, muchos de los cuales ya fueron presentados ante el agente del Ministerio Público, para establecer si existe delito que perseguir.<sup>94</sup>

Consideramos, que aunque la realidad sobre pasa los informes presentados por las autoridades, ante la negligencia, abusos y la indebida prestación del servicio por parte del los servidores públicos, dicha situación no es el problema principal, ya que el objetivo no es iniciar el mayor número de denuncias o quejas en contra de los malos servidores públicos, sino establecer cuales son los mecanismos o soluciones a efecto de lograr que los servidores públicos realicen

---

<sup>94</sup> <http://www.mileniodiario.com.mx/> 21 octubre del 2004, 22:40.

debidamente sus funciones y conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Ya que existen problemas estructurales que afectan al ministerio público, tales como la falta de recursos para pagar salarios adecuados y brindar una adecuada capacitación. Lo anterior aunado a la falta de credibilidad de la sociedad en general ante las instancias de procuración de justicia, que impide en gran medida, la renovación de personal por profesionales con el perfil técnico requerido para esta delicada labor.

El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, es por ello que debe capacitarlos y prepararlos para que desempeñen debidamente su deberes.

Sin embargo, el personal en la procuración de justicia, también es responsable de las consecuencias de sus actos, realizados consciente y libremente frente a la sociedad y en caso del incumplimiento de sus obligaciones merece el reclamo de la sociedad.

El daño que reclaman los habitantes de la Ciudad de México es un daño social, por ser producto de la imprudencia, negligencia, ignorancia, inadvertencia o impericia del servidor público; toda vez que la irresponsabilidad del servidor público, genera ilegalidad, inmoralidad social, impunidad y corrupción.

Debemos reconocer, que de conformidad con su devenir histórico y las funciones trastocadas que ejerce en la práctica la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como su estructura jurídica, administrativa, técnica operativa y financiera se ve rebasada, imposibilitada e incapaz de llevar a un buen término las metas que persigue, como el instaurar una política pública integral, interdisciplinaria, permanentemente y coherente.

Algunos de los factores estructurales que originan una indebida prestación del servicio público en la procuración de justicia son: los altos costos del litigio, la dilación de los procedimientos, la precariedad económica de amplios sectores de la población, las diferencias de poder entre los litigantes, la corrupción, la injerencia política en las decisiones de las autoridades, la baja calidad de los servicios ante la escasez de recursos materiales y humanos, los bajos salarios del personal a cargo de la procuración, la deficiente defensa pública, la sobre carga de trabajo, el retraso en la administración de justicia, la discriminación, entre otros. Como consecuencia concluimos que la procuración de justicia, es en la mayoría de los casos selectiva.

Por lo que se debe de construir una real y moderna forma de procurar justicia basada en la prevención delictiva, que constituya un elemento básico para contener el delito, así como proporcionar al personal ministerial un entrenamiento permanente y un proceso de selección constante basado en una elevación de los niveles educativo y cultural, que lleguen a mantener en niveles mínimos la corrupción imperante, proceso que llevaría a la sociedad a aumentar su confianza en las instituciones creadas para su protección, ante los cambios sociales que con gran rapidez se han producido en el seno social en los últimos años.

#### **4.2. Funciones de policía judicial.**

“La palabra policía viene del latín *“politia”* y del griego *“politeis”*, o sea el bien orden que se observa y guarda en las ciudades y republicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas para un mejor gobierno.”<sup>95</sup>

Al respecto, Bielsa afirma que: “la policía significa, en la acepción mas amplia ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio del derecho administrativo el concepto de policía, designa el conjunto de servicios organizados

---

<sup>95</sup> Martínez Gamelo, Jesús. La policía nacional investigadora del delito, Edit. Porrúa, México, 1999, p.225.

por la administración pública, con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun morar de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad personal.”<sup>96</sup>

Para el maestro Rafael de Pina, “policía es la función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público, (policía gubernativa) el auxilio de la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policía judicial) y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública (policía sanitaria).”<sup>97</sup>

El vocablo policía en su amplio significado etimológico proviene del vocablo “*politeia*” equivalente a un orden público y seguridad de los ciudadanos “*politeia*” significa: ciencia de los fines y deberes del estado, es decir, de la “polis,” “el estado completo, la comunidad perfecta.”

La policía judicial es un cuerpo técnico en la investigación de los delitos (este calificativo es de origen francés, ya que esta subordinado al poder judicial.)

El maestro Osorio Nieto, señala que “la policía judicial es la corporación de apoyo al ministerio público que por disposición constitucional, auxilia a aquél en la investigación de los delitos y que actúa bajo la autoridad y mando del ministerio público.”<sup>98</sup>

La ley fundamental de nuestro país, en su artículo 21, en lo conducente señala:

*“La persecución de los delitos incumbe al ministerio público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”*

Asimismo, el artículo 24 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dispone que:

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>98</sup> Osorio y Nieto, Cesar A gusto. La averiguación previa, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p.60.

*"La policía judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del ministerio público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el ministerio público, la policía judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales."*

De estas afirmaciones desprendemos que los agentes de la policía judicial no deben actuar, por su cuenta y riesgo, sino siempre bajo las ordenes de vigilancia de los agentes del ministerio público a cuyo cargo esta la investigación de los delitos de los que tienen conocimiento; sin embargo en la práctica esto no se realiza así, por lo que entre otras causas, origina todo tipo de violaciones a la ley, así como que se obtengan confesiones por medios inadmisibles.

La constitución solo le otorga a la policía judicial como auxiliar del ministerio público la función exclusiva la persecución e investigación de los delitos, por lo que esta policía debe ser un órgano técnico rastreador, investigador, indagador, a efecto de conformar todos aquellos medios que vendrán a establecer alguno o algunos de los elementos probatorios para acreditar el tipo penal e incluso para establecer sus pesquisas líneas de investigación para la detención y captura de un sospechoso o delincuente común o potencialmente bien preparado en la carrera delincuencia.

Consideramos que si cada quien cumpliera estrictamente sus atribuciones, y conforme a lo establecido por la ley, así como no se dictaran tantos circulares y acuerdos, mucho se avanzaría, además existe una excesiva costumbre de reformar la ley para supuestamente resolver problemas que en la mayoría de los casos únicamente crean mayores complicaciones.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala como requisitos para ingresar y permanecer como agente de la policía judicial los siguientes:

- 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;
- III. Poseer grado de escolaridad mínimo de preparatoria o grado equivalente;
- IV. 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;
- 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. Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales;
- VII. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VIII. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional, y
- IX. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

#### **4.3. Funciones de peritos.**

La necesidad del concurso y las técnicas especializadas en el procedimiento penal durante la secuela procedimental, las limitaciones en el campo del conocimiento de los agentes del ministerio público, del juez, del procesado y de su defensor, motiva el concurso de la técnica especializada en diversas disciplinas, para dilucidar o precisar las muy variadas situaciones relacionadas con la

conducta o hecho, para así estar en aptitud de definir la pretensión punitiva estatal.<sup>99</sup>

Dicha necesidad justifica la intervención de terceros, expertos en técnicas o especialidades diversas en la etapa de la averiguación previa.

Son los peritos, a quienes se les llama a colaborar para que a través de la peritación, coadyuven a la obtención del conocimiento que se pretende adquirir.

El maestro Colín Sánchez, señala que “en la doctrina y legislación, se utilizan calificativos, o nombres inapropiados confundiendo el “perito,” la “pericia”, la “peritación” y el “peritaje” o dictamen.”<sup>100</sup>

Así también, el maestro Colín Sánchez, considera que perito “es toda persona a quien se le atribuye capacidad técnico-científica, o práctica en una ciencia o arte.”<sup>101</sup>

Así como pericia es la capacidad técnico científica, o práctica que sobre una ciencia o arte posee el sujeto llamado perito.<sup>102</sup>

Peritaje, es la operación del especialista, traducida en puntos concretos, en inducciones razonadas y operaciones emitidas, como generalmente se dice, de acuerdo con su “leal saber y entender,” y en donde se llegan a conclusiones concretas.<sup>103</sup>

Sin embargo, el maestro Colín Sánchez, señala que “lo correcto es hablar de peritación, ya que éste término gramatical, referido al procedimiento, es más

---

<sup>99</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002, p. 481.

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Ibid.*, p.482.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> *Idem.*

amplio, es decir implica al perito, la pericia, la peritación y el peritaje, definiendo a la peritación como “el acto procedimental, en el que, el técnico o el especialista en un arte o ciencia (perito), previo examen de una persona, de una conducta o hecho, cosa, circunstancias, efectos, etc., emite un dictamen, conteniendo su parecer, basados en razonamientos técnicos sobre aquello en lo que sea pedido su intervención.”<sup>104</sup>

La gran mayoría de los autores consideran a la peritación como un medio de prueba, otros consideran al peritaje como un testimonio; en consecuencia al perito se le considera como “un testigo de calidad”, aunque también se le considera como un auxiliar de la justicia, y principalmente cuando tiene intervención en la averiguación previa en apoyo al ministerio público.

Se señala que la peritación no debe considerarse como un medio de prueba propiamente dicho, ya que en sentido estricto no es un medio de prueba, sino más bien, es una operación o procedimiento utilizado frecuentemente para complementar algunos medios de prueba; inspección judicial; reconocimiento etc. para su valoración, (declaraciones de testigos, del ofendido y del procesado).

El artículo 135 del código de procedimientos penales para el Distrito Federal le atribuye a los dictámenes de peritos el carácter de medio de prueba.

El peritaje no es un testimonio, ni mucho menos puede afirmarse que sea de “calidad”, la misma calidad puede tener un perito como lo a firmado por cualquier testigo aunque no sea perito; además, no siempre corresponde al dictamen pericial ese calificativo, a pesar de que el autor esté reconocido como autoridad en la materia, además durante el proceso si el perito fuera siempre un testigo de calidad, el juez estaría obligado a acatar el dictamen, en tal virtud toda resolución estaría condicionada a éste.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> *Ibid.*, p.483.

El testimonio y el dictamen de peritos son cuestiones distintas; toda vez que el testimonio versa sobre hechos del pasado; y el segundo se refiere a problemas que se suscitan dentro del procedimiento y que es importante clasificar; así como tiene como base la técnica especializada, y no solo la impresión personal sobre los hechos, cosas, personas, etc., por lo que el testigo se basa en lo percibido por el sujeto a través de los sentidos y se refiere a aspectos que ocurrieron fuera del proceso.<sup>106</sup>

Consideramos que el perito es un auxiliar de los órganos de justicia, ya que actúa en auxilio a efecto de aclarar aspectos técnicos-científicos, materia del procedimiento.

Asimismo, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, prevé que:

*"Los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del ministerio público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen."*

La peritación como medio auxiliar es necesario ya que los subórganos de justicia no pueden asumir un doble carácter de peritos y autoridades, las funciones del ministerio público y del juez se desvirtuarían si se acumularan en un solo sujeto las dos funciones, así como se violarían los principios legales del procedimiento penal.

El artículo 162 en su párrafo primero del código de procedimientos penales para el Distrito Federal, se desprende la necesidad de la peritación al señalar que:

---

<sup>106</sup> *Idem.*

*"Siempre que para el examen de alguna persona, o de algún objeto se requieran conocimientos especiales, se procederá con intervención de peritos."*

La peritación es muy importante como medio auxiliar de los sujetos principales de la relación procedimental penal; ya que la ciencia y el conocimiento deben estar siempre en apoyo y al servicio de la humanidad.

En la Ciudad de México para ingresar y permanecer como perito adscrito a los servicios periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se requiere:

- I. Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
  
- II. Tener título legalmente expedido y registrado por la autoridad competente y, en su caso, la cédula profesional respectiva o, acredita plenamente ante el Instituto de Formación Profesional, los conocimientos técnicos, científicos o artísticos correspondientes a la disciplina sobre la que se deba determinar, cuando de acuerdo con las normas aplicables, no necesite título o cédula profesional para su ejercicio.
  
- III. 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;
  
- IV. 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;
  
- V. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VI. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

Los peritos pueden ser titulados o prácticos.

La peritación proviene de sujetos, cuya formación científica les hace acreedores a un título profesional sobre su especialidad.

En México existen personas carentes de títulos, pero por experiencia práctica, a falta de aquellos, son llamados a colaborar con agentes del ministerio público u jueces, protestando en cumplimiento del cargo.

La exigencia del título profesional es importante a efecto de que la capacidad científica de los peritos esté garantizada, el artículo 171 código de procedimientos penales para el Distrito Federal, señala:

*“Los peritos deberán tener título oficial en la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deben dictaminar, si la profesión o arte están legalmente reglamentados...”*

De manera tal que al práctico solo podrá acudir de acuerdo con lo previsto por el artículo 172 del código de procedimientos penales para el Distrito Federal, que textualmente reza:

*“Cuando no existan en el lugar peritos titulados en el lugar en que se siga la instrucción; pero en este caso se librará exhorto o requisitoria al juez del lugar en que los haya, para que en vista de la declaración de los prácticos, emitan su opinión.”*

Se considera que por la procedencia de su designación el perito puede ser oficial o particular.

Entendiendo que el perito es oficial cuando el perito es designado entre los elementos integrantes de la administración de justicia.

Los peritos de las procuradurías de justicia, los del servicio médico legal y demás integrantes del cuerpo pericial, dependientes del Tribunal Superior de Justicia, también adquieren el carácter de oficial, toda designación que recaiga en cualquier persona del engranaje estatal.<sup>107</sup>

La peritación es particular, cuando proceda de sujetos sin ninguna relación o nexo emanado de un cargo o empleo público, y además que haya sido propuesto por los particulares integrantes de la relación jurídica-procesal.<sup>108</sup>

Lo anterior no se actualiza en etapa de averiguación previa ya que los peritos que intervienen durante dicha secuela, son servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, indica que:

*“Cuando la procuraduría no cuente con peritos en la disciplina, ciencia o arte de que se trate o, en casos urgentes, podrá habilitar a cualquier persona que tenga los conocimientos prácticos requeridos. Estos peritos no formarán parte del servicio civil de carrera.”*

El auxilio de peritos en la etapa de averiguación previa, adquiere un aspecto distinto a la peritación procesal, ya que en la averiguación previa son actos de autoridad, y los dictámenes emitidos por los peritos son opiniones incorporadas al expediente que el agente del ministerio público valorara para fijar sus posiciones y hará suyas para robustecer su posición jurídica, por lo que en la mayoría de casos

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, p.488.

<sup>108</sup> *Idem.*

la determinación que adopte, dependerá del perito, pues queda en manos de éste emitir opinión para orientar el criterio del agente del ministerio público.

En el Distrito Federal como el legislador no señalo disposiciones para regular debidamente la peritación en la averiguación previa, el agente investigador del ministerio público, puede regirse por las ordenes de su superior jerárquico, o bien, por su capricho, y como al final de cuentas los peritos forman parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, este argumento se considera suficiente para justificar que en muchas ocasiones tiene gran peso por lo que el parecer de los peritos "obliga" al agente del ministerio público.

#### **4.4. Responsabilidades sociales.**

La administración pública mantiene la mayor parte de los vicios que dañan a la sociedad, ya que se continúa operando sin dar cumplimiento a la ley; la deshonestidad prevalece, no existe transparencia ni rendición periódica de cuentas a la sociedad, se mantiene la ineficiencia y se carece de responsabilidad social.

Los vicios que dominan aún las esferas más altas de la administración pública hacen que los habitantes veamos obstaculizada y muchas veces frustrada la gestión de nuestras demandas.

Una de las conductas que más irrita a la sociedad es la cometida por los servidores públicos y muy en especial la de aquellos que tienen a su cargo la procuración y administración de justicia, ya que con su conducta dañan la seguridad del país.

El ejercicio discrecional y abusivo de la autoridad y la impunidad de los agentes del poder público colocan a la sociedad en total indefensión. La ausencia

de frenos y contrapesos en los órganos representativos del poder deriva en injusticia e inseguridad jurídica de los habitantes de esta Ciudad de México.

La mayor parte de la población carece de un acceso efectivo a la protección y procuración de la justicia debido a las diversas formas de corrupción tales como el influyentismo, la impunidad o la negligencia, así como la excesiva cantidad de procedimientos administrativos necesarios para alcanzar la protección de la ley, el costo y el desconocimiento que muchos tienen de los trámites también obstaculizan la debida procuración de justicia.

A pesar de que nuestra legislación penal, se ha mantenido atenta al requerimiento de la sociedad de sancionar a las autoridades corruptas, los resultados prácticos son escasos.

Desprendiéndose así, que del informe rendido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el Programa de Defensa, el año 2003, fue el de mayor número de personas atendidas en la historia de dicha Comisión.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal informó que ofreció orientación jurídica a más de 33,000 personas y solicitó cerca de 3,500 medidas precautorias. considerando estos dos datos como los mayores en la historia de la Comisión.<sup>109</sup>

Tramitando casi 6,300 quejas. Resultando ser las cuatro dependencias más señaladas; la Procuraduría General de Justicia (PGJDF), con 1,956 denuncias; el sistema de reclusorios, con 1,444 denuncias; la Secretaría de Seguridad Pública con 651 denuncias y la Secretaría de Salud, con 439.

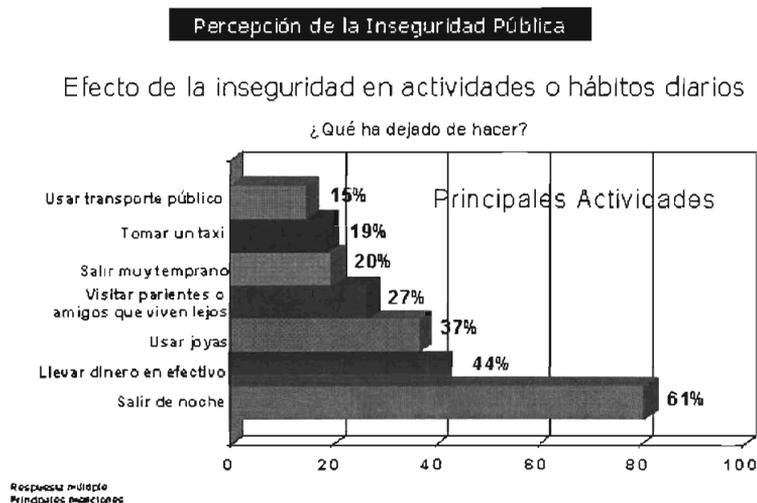
Asimismo, esta Comisión advierte la problemática de las detenciones arbitrarias, que tiene una clara tendencia a la alza. En el año 2001, la Comisión

---

<sup>109</sup> <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=disc0404>. 30 de agosto del 2004, 15:30.

recibió cerca de 200 quejas por esta violación a los derechos humanos; en el 2002 fueron 399 y en el año que se informa, 447.

Sin embargo, consideramos que estas cifras proporcionadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no se ven reflejadas en un sentido positivo a la sociedad, toda vez que los habitantes de la Ciudad de México han dejado de realizar algunas de sus actividades cotidianas, debido al incremento de delincuencia, desprendiéndose de la siguiente gráfica que el 61% de las personas encuestadas en el año 2003, manifestaron que han dejado de salir por la noche.



Fuente: Coparmex.

La sociedad esta cada vez mas informada y mas demandante, menos ingenua y pide mas resultados al trabajo en la procuración de justicia, encontrándose con frustración, evasivas y menos compromisos por parte de los servidores públicos para enfrentar su responsabilidad.

Sin embargo consideramos que es un difícil campo en donde no hay soluciones 100% seguras e infalibles pero un trabajo a conciencia y serio, rinde

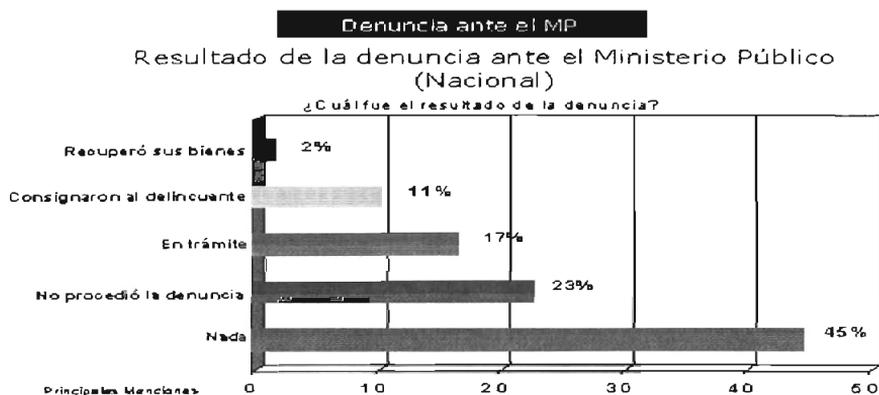
buenos resultados, a efecto de eficientar el servicio público, ya que no solo es responsabilidad del Estado es una responsabilidad compartida con la sociedad.

Los mexicanos no le pusimos atención durante muchas décadas de desarrollo, a la seguridad ni a la procuración de justicia, por lo que hoy somos el reflejo de nuestros errores, esa es la responsabilidad social que tenemos que afrontar.

#### 4.4.1. Impunidad y corrupción

La impunidad de la que gozan los asaltantes y transgresores de la ley, son el principal incentivo para su propagación, debido a la falta de atención por parte de las autoridades y del escepticismo de gran parte de la sociedad respecto de los actos de procuración de justicia.

Ya que como podemos verificar en la gráfica que a continuación se inserta, los resultados obtenidos de las denuncias presentadas ante la agencia del ministerio público de acuerdo con las encuestas realizadas no son muy favorables, tomando en consideración que en el año 2003, el 45% de las denuncias realizadas ante el agente del ministerio público no obtuvieron ningún resultado.



Fuente: Coparmex.

Esto es resultado de la burocracia pública que existe en el sistema de procuración de justicia, el cual se ha transformado en un centro incontrolado e irresponsable, en el que se persiguen sus propios intereses a través de la institucionalización de la extorsión y del soborno, siendo así que quienes necesitan de estos trámites burocráticos superan los inconvenientes a través de la corrupción.

Es injusto que muchos delincuentes gocen de plena libertad e impunidad, mientras que ciudadanos comunes se ven envueltos en la persecución de la justicia, muchas veces por actos no comprobados, teniendo que sufrir molestias en su persona y de privación ilegal de la libertad, debido a las "confesiones" obtenidas ante la presión de los diversos cuerpos policiacos.

La falta de respeto al orden jurídico positivo, la impunidad de muchos crímenes y la inseguridad jurídica, hacen necesaria la restauración del sentido ético del derecho en la Ciudad de México.

Es necesario señalar, que la policía en el Distrito Federal, es insuficiente carente de preparación y corrupta como premisas iniciales de toda reorganización indispensable y urgente, pues siendo pagada con recursos presupuestales, aumenta sus ingresos con recursos provenientes de la extorsión a la sociedad, otorgando protección a delincuentes, así como con la no ejecución de ordenes de presentación y aprehensión etc.

Tenemos una policía improvisada, normalmente reclutada de las filas del desempleo, del subempleo de los sectores rurales, policías que no saben atender su función de cuidar el orden, de prevenir el delito en las calles, así mismo el policía judicial no sabe investigar, no tiene los conocimientos necesarios para ello; un policía judicial sin recursos, con instalaciones impropias, así se trabaja en la actualidad en materia de procuración de justicia y seguridad pública, sin embargo la delincuencia organizada ya a tomado nuestras ciudades.

Un policía ladrón o abusivo hace que un ciudadano se sienta solo, desamparado e inseguro y que extienda su opinión negativa, a todo lo que signifique gobierno o autoridad.

La actividad policial carga el peso de la corrupción interna y de la extorsión, es por eso que la sociedad busca tener el menor contacto posible con la autoridad, al saber que al final, por una u otra razón terminará pagando un costo por la intervención policial, el cual no se justifica en lo absoluto en el marco de la legalidad.

No podemos dejar de señalar que se han realizado actos por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el objeto de abatir los índices de la delincuencia, sin embargo todavía se registran muchos casos de policías que abandonan su responsabilidad y se convierten en delincuentes, aspecto que conlleva a un doble efecto negativo terrible para la sociedad, ya que por un lado incumplen su deber de salvaguardar la seguridad pública y por el otro, son generadores de actos delictivos que envuelven mayor peligrosidad, debido a las ventajas que les otorga su cargo, además de que no hay quien nos auxilie en la comisión de los delitos, porque quienes los cometen son precisamente quienes tienen la obligación de protegernos.

Tan es así que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal informó que a instaurado un Programa de Lucha Contra la Impunidad en el que se desprende que se iniciaron procedimientos administrativos y/o penales a 190 servidores públicos, en los cuales recayeron 237 sanciones como consecuencia de la investigación de las quejas realizadas por la Comisión; destaca que 16 funcionarios fueron merecedores de penas de prisión, como a continuación lo ilustramos con la siguiente gráfica.

<b>ASUNTOS EN SEGUIMIENTO DENTRO DEL PROGRAMA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD</b>	
Procedimientos administrativos	767
Averiguaciones previas	628
Causas penales	81
<b>Total</b>	<b>1,476</b>

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Desprendiéndose que dentro de dicho programa, se ha tenido conocimiento de sanciones impuestas a 191 servidores públicos, los cuales al momento de ser sancionados se encontraban adscritos en su mayoría a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como podemos observar en la siguiente gráfica:

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>No. DE SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	127	(66.49%)
Secretaría de Seguridad Pública del GDF	41	(21.47%)
Gobierno del Distrito Federal	23	( 12.04%)
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>(100.0%)</b>

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Ante tal situación consideramos que la procuración de justicia necesita una mayor autoridad moral y rescatar la credibilidad y dignidad que ha disminuido por la impunidad de actos criminales organizados.

Las sanciones que les fueron impuestas se detallan a continuación:

TIPO DE SANCIÓN		No. DE SERVIDORES PÚBLICOS
Suspensión	107	(48.56%)
Inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público	34	(15.11%)
Destitución	28	(12.45%)
Ejercicio de la acción penal	19	( 8.44%)
Amonestación	18	( 8.00%)
Pena privativa de la libertad	10	( 4.44%)
Multa	9	( 4.00%)
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>(100.0%)</b>

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El número de sanciones impuestas de que se da cuenta, no corresponde con el número de servidores públicos sancionados, en razón que 22 de ellos merecieron más de una.

Todo este panorama nos da un ministerio público inconfiable, con una mala imagen donde se genera la frustración de las instituciones públicas e irritación social y tenemos todos una sensación de inmoralidad, de burocratismo, de desatención al público, de inseguridad en las calles y de impunidad. No se esta sancionando a quien comete delitos es la percepción que se tiene, por lo que delito que no se sanciona es delito que se repite.

Cada error en el desempeño de la función cuesta vida, genera impunidad y deteriora la imagen de la institución, haciendo cada vez mas difícil el desempeño de esta labor.

Y como respuesta de la impunidad que se vive en la Ciudad de México, el domingo 27 de junio de 2004, el sector empresarial se pronunció ante la falta de seguridad e impunidad que priva en México y lanzó un "últimatum" a los actores políticos y a los gobernantes: "si hacen caso omiso del reclamo de la sociedad, el castigo será el voto."

Dirigentes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB), de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) y del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), advirtieron que de no haber una solución eficaz e inmediata, "con el tiempo las inversiones se alejarán del país."

Por lo anterior podemos manifestar que si no existe una estrecha relación entre las autoridades, encargadas de la procuración de justicia, con los habitantes de la Ciudad de México y sobre todo sin la confianza de la sociedad, se hace imposible crear la unidad mínima indispensable para combatir con éxito a la delincuencia y menos a la delincuencia organizada, que además de organización y unidad cuenta con sujetos especializados en cada actividad que realizan y con una superioridad en armas para alcanzar sus propósitos.

Ya que el delincuente no mide las consecuencias de sus actos por lo que debe ser frenado con valor, entrenamiento y conocimientos surgidos de un actuar racional, que busque reducir al mínimo los efectos de la conducta delictuosa.

Otro de los fenómenos que impactan a esta Ciudad de México es la corrupción, la cual se ha extendido al grado de ser considerada como una práctica común, hasta de cuestiones tan cotidianas como darle un peso a un oficial para dar una vuelta prohibida.

No es casual el dato aportado por Transparencia Internacional, que reportó en su Informe Global 2003, en el que el Banco Mundial sostiene que la corrupción se lleva alrededor del 9% del Producto Interno Bruto de México, que supera al gasto total por concepto de educación.

A mayor abundamiento, Transparencia Mexicana, elaboró una Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, que arrojó los siguientes datos:

1. La encuesta registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en el año de 2001.

2. En promedio las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos \$109.50.

3. Lo anterior implica mas de 23,400 millones de pesos anuales en pagos de 'mordidas' por servicio público a los hogares.

4. Los hogares que reportan "mordidas" destinan el 6.9% de su ingreso en este rubro.

5. Para los hogares con ingresos hasta de un salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 13.9% de su ingreso.

En el mismo informe se cita que los servicios públicos con mayor nivel de corrupción son los siguientes:

1. Evitar una infracción de tránsito.
2. Estacionar en vía pública controlada por particulares.
3. Evitar que se lleven o sacar un auto del corralón. <sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> <http://www.transparenciamexicana.org.mx/> 19 de junio del 2003, 14:08.

La corrupción en México ha sido considerada como una de las soluciones de ajuste entre el mundo de las leyes y el mundo de las practicas, ya que permite resolver esa gran distancia que existe entre la ley y los hechos a partir de un rodeo a la propia legalidad.<sup>111</sup>

Es por ello que la corrupción se presenta como un medio para obtener una estabilidad y garantías mínimas entre particulares y gobierno que permite realizar las operaciones deseadas.

Una de las realidades derivada de la corrupción, que invade al Distrito Federal, es que con ella se evitan engorrosos tramites burocráticos originados muchas veces por una legislación compleja.

Es decir, la corrupción se ha presentado algunas veces como un mecanismo liberalizador de trabas administrativas, con el objeto de acelerar la tramitación de determinados expedientes, como una estrategia para combatir la demora de cualquier trámite con el fin de generar la necesidad de esos pagos.

Como podemos observar de la gráfica que se inserta a continuación, organismos como Transparencia Mexicana indican que el servicio que se presta en la agencias del ministerio público para evitar la detención, realizar una denuncia, acusación, levantar un acta o lograr que se de seguimiento a un caso tiene un índice de corrupción del 28.3 así como el trámite para recuperar un vehículo robado tiene un índice de 30.3, considerados entre los diez primeros índices más altos en corrupción.

---

<sup>111</sup> Ramos, Samuel. El perfil del hombre la cultura en México, Edit Consejo Nacional de Fomento Educativo, México, 1987, pp.54 - 55.

Número	Tipo de servicio	ICBG
1	Trámite de predial	1.6
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud	2.8
3	Trámite relacionado con el servicio telefónico	2.9
	Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio	2.9
5	Trámite para la conexión de teléfono	3.0
6	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, declaración trimestral o anual	3.2
7	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7
	Recibir correspondencia	3.8
8	Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8
10	Trámite para obtener la cartilla militar / Exentar el servicio militar	3.9
11	Que se atienda urgentemente a un paciente o que ingrese antes de lo programado en una clínica	4.3
12	Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7
13	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5.0
14	Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.	5.9
15	Trámite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores	6.4
16	Trámite para introducir o regularizar servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5
17	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4
18	Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio	9.7
19	Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el registro civil	10.0
20	Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1
21	Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7
22	Trámite para la conexión reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo (Cambio de dueño, etc.)	12.0
24	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9
25	Trámite para obtener el servicio de poda de árboles	13.1
	Trámite para obtener la licencia para conducir	14.5
26	Trámite para aprobar la verificación vehicular	14.5
28	Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado	15.4
29	Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8
30	Trámite para trabajar o vender en vía pública	18.7
31	Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve)	25.8
32	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.0
33	Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público / Realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / Lograr que se le dé seguimiento a un caso	28.3
34	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5
35	Trámite para recuperar un automóvil robado	30.3
36	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5
37	Estacionar un automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0
38	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / Sacar su automóvil del corralón	57.2

Fuente: Transparencia mexicana.

Es importante mencionar que la corrupción también genera resentimiento, rechazo y frustración entre funcionarios públicos honestos y muchas veces los

someten a una situación de difícil solución, ya que o bien se oponen a la corrupción vigente haciendo frente a sus compañeros y superiores o bien deben renunciar a su cargo. Tales sentimientos son más profundos cuando se observa que por acción u omisión no se persigue ni se castiga a los que aprovechando su cuota de poder se han enriquecido.

Es por eso que el funcionario público no corrupto, corre el riesgo de llegar a estar tan aislado que eventualmente le conduciría a renunciar a su cargo o simplemente tendrá que someterse a la corrupción del sistema.

También, se incentiva a la corrupción cuando en virtud de políticas llamadas de ajuste y con el fin de disminuir el gasto público se realizan quitas en los sueldos de los trabajadores públicos, de forma temporal o permanente, restringiendo a un más su calidad de vida que, por lo general, no suele ser alta, sobre todo si se piensa en los funcionarios de los niveles mas bajos.

Si los cargos públicos son inestables e inseguros, o su titularidad es ocupada por poco tiempo, aparecen nuevos incentivos para una rápida corrupción de los funcionarios ya que consideran que tendrán poco que perder, ya que solo ocuparan el cargo de manera temporal y mucho que ganar si se comprometen en actividades corruptas.

Por otra parte cabe señalar que existen aspectos institucionales que chocan contra cualquier intento pedagógico a favor de los comportamientos honestos y que favorecen la idea de ser corrupto, los cuales podemos en numerarlos de la siguiente manera:

1. Cuando las acciones de los gobernantes son corruptas, el mensaje que se envía a la sociedad desde el poder en contra de la corrupción carece de relevancia práctica.

Es decir que cuando un servidor público trata de proyectar una imagen moral al formular reproches a otros por vicios que el mismo padece, la fuerza persuasiva de su mensaje queda sin efectos.

Por lo que tales comportamientos corruptos dejan sin efecto las afirmaciones puramente teóricas de lucha contra la corrupción, que habitualmente esos mismos servidores públicos corruptos se encargan de difundir.

2. Otra circunstancia que atenta contra la educación cívica, de la honestidad y a favor de la lucha contra la corrupción es la falta de sanción a los corruptos, ninguno de los grandes corruptos, está en prisión, además, en determinados países, los diseños institucionales instrumentados y las medidas de las diversas agencias anticorrupción carecen de eficacia.

Podemos decir que las normas jurídicas y las sentencias tienen una función importante de carácter ideológico-moral en apoyo a los fines que sustentan (ver a un asesino que sale y al inocente que no?) no solo respecto del condenado sino de la sociedad.

Esta función se ve menoscabada cuando la autoridad encargada de aplicar la ley se abstiene de hacerlo o cuando los delincuentes no son castigados.

Por eso consideramos que nada sirven las campañas anticorrupción, la educación contra la corrupción, si las sanciones punitivas no se aplican.

3. Otra de las medidas que va en contra del ideal pedagógico anticorrupción es la confirmación de los actos jurídicos que son objeto de acuerdos corruptos.

Que los actos corruptos tengan plenos efectos jurídicos. Tienen un significado de impunidad, ya que dichos actos tienen validez, situación que evidentemente favorece la idea de que ser corrupto es adecuado.

Tal es el caso del agente del ministerio público goza de control discrecional para afectar positiva o negativamente, al tener el monopolio de la acción penal.

De esa manera se genera una amplia cultura de la corrupción, donde es necesario adoptar ciertas actitudes, realizar ciertos comportamientos, todos ellos irregulares, para tener alguna posibilidad de éxito en los objetivos perseguidos, en un ambiente tal de que si no se quiere ser incompetente se tiene que ser corrupto.

Los actos de corrupción tienen un marcado carácter moral, por ello nos parece relevante plantear algunos de los criterios éticos que deberían regir el funcionamiento de la procuración de justicia al impartir cursos de moralización para el personal, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los cuales son:

Altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo.

El altruismo, obliga a los servidores públicos a desempeñar su cargo atendiendo exclusivamente al interés público, quedándoles vedado en consecuencia actuar en beneficio propio de su familia y amigos.

La integridad impedirá que los servidores públicos asuman una obligación financiera, o de otro tipo, que pudiera influir en sus decisiones o funciones.

La objetividad, obliga a quienes desempeñen cargos públicos a que tomen decisiones basadas en el merito, ya sea en lo concerniente a la adjudicación de contratos o en la elección del personal.

La responsabilidad, establece que los cargos públicos deben ser responsables por sus actos y deben someterse a cualquiera de los controles establecidos.

La transparencia, impone que los funcionarios deben dar las razones por las cuales toman decisiones y tan solo pueden guardar secreto en aquellas ocasiones donde el interés de la mayoría así lo exija.

La honestidad, establece que todos los servidores públicos deben hacer declaración de sus intereses y quedan obligados a tomar medidas para resolver cualquier conflicto entre ellos y los de la administración a la que sirven.

El liderazgo entendido como el principio que obliga a los funcionarios públicos a apoyar a todo este listado de principios y a dar ejemplo de ellos.

Hay que generar un sentido de responsabilidad que vaya acompañado por una actitud de servicio, los programas de moralización deben ser impartidos por personal con gran calidad moral. que el mensaje que se envía a los servidores públicos tenga relevancia práctica, se le haga de conocimiento al personal que el ser honesto le traerá beneficios, estímulos para los servidores públicos que se conduzcan adecuadamente.

De todas maneras no conviene nunca olvidar que la decisión de realizar un acto de corrupción es una decisión individual y siempre existirán las debilidades y lo errores humanos y los corruptos seguirán buscando nuevas formas de burlar al sistema.

#### **4.4.2. Criminalidad.**

Estamos frente a una nueva generación de delincuencia en México, ya que dimos un gran brinco del ladrón de carteras, en el vehículo, en el transporte colectivo, sin violencia, ahora ya utilizando el puñal en la garganta o el cuerno de chivo frente a la víctima, una delincuencia organizada poderosa, inteligente, con información que recluta delincuentes, como quien recluta milicias o soldados a su servicio, con recursos económicos bastante grandes, rebasan los parámetros

económicos de cualquier país. Esto genera violencia armamentismo, delitos que crecen como los llamados giros negros, la presencia de bandas cada vez más violentas y organizadas en secuestros.

Así pasamos a esa delincuencia de una violencia inusitada y al mismo tiempo los aparatos dedicados a la investigación de los delitos y de seguridad pública, quedan totalmente rezagados.

La evolución de la criminalidad ha estimulado el desempleo, la disminución de la oferta cualitativa y cuantitativa de la educación media y especialmente media superior y superior, la pérdida general de valores morales, la disminución del poder adquisitivo del salario, el aumento en consumo de drogas y alcohol, la desintegración familiar, la influencia creciente de los medios masivos de comunicación, la penetración del aumento de influencias culturales, así como la disminución de recursos presupuestales del Estado, hacen prever un importante incremento de la violencia, la delincuencia infantil y juvenil, así como el fortalecimiento de la delincuencia organizada y nuevas formas delictivas que invadan campos como el de alimentos, medicinas trasportes y organizaciones de trabajadores, estimulando la inseguridad pública y poniendo en riesgo incluso la seguridad nacional.

La complicada situación económica del país obligó a que muchas mujeres casadas y a cargo de su hogar, se incorporaron al mercado de trabajo con horarios largos que llevaron al descuido de los hijos, quienes al encontrarse con mayor libertad tienen mayor relación con compañeros, vecinos y amigos.

La familia es la célula básica de la sociedad, su deterioro tiene un definitivo impacto en el comportamiento del cuerpo social y tal deterioro se observa creciente.

Asimismo la insuficiente calidad de la educación o la falta de ella, hacen que importantes sectores de la población ingresen en el mundo delincencial y una vez

dentro les resulte imposible salir de ella, debido a la pérdida de valores morales fundamentales para la convivencia humana.

Resultando así, que la vulnerabilidad en el Distrito Federal, se debe no al aumento de la delincuencia, sino la vulnerabilidad obedece a las estructuras del Estado orientadas a la defensa de la sociedad endeble, desorganizadas, que han carecido de apoyo para desarrollarse y se han debilitado con la salida de numerosas policías que han engrosado las filas de la delincuencia, así como una persistente y arraigada corrupción que nulifica los limitados esfuerzos institucionales por conseguir mejoras en la lucha contra el crimen.

Conforme aumenta la criminalidad, se hace más difícil instrumentar proyectos de prevención delictiva a gran escala y a sanear los cuerpos de seguridad pública debido a la mezcla de elementos corruptos, con personal de nuevo ingreso sin experiencias en prácticas corruptas.

Sin embargo muchas veces las autoridades lo único que hace es tomar medidas que impactan a la sociedad pero no a la mejoría de los servicios de procuración de justicia ni de seguridad.

Es por eso que las decisiones apresuradas y sin fundamento real que se han tomado, como aumentar exageradamente las penas de los delitos o declarar campañas contra el crimen que no obedecen a un plan que incluya no solo la represión sino la prevención.

Asimismo incorporar al aparato policial grupos de individuos sin requisitos mínimos para desempeñar correctamente la actividad de policía o permitir que ingresen o permanezca dentro de las distintas policías, sujetos carentes de la capacitación adecuada para cumplir actividades policíacas, incluidos aquellos que posean antecedentes penales, conduce un cambio equivocado para el combate al crimen pues el personal policiaco incumple por falta de capacidad, entrenamiento

o ética, el mínimo de tareas necesarias a satisfacer la actividad de protección social y de auxilio a la represión delictiva.

El fenómeno de la criminalidad en la ciudad de México, debe entenderse como producto de factores propios de carácter personal de los integrantes de la sociedad en los cuales han influido enfermedades adquiridas o heredadas no atendidas oportunamente y de factores de consecuencia de la evolución social y de la idiosincrasia nacional.

El Estado mexicano tampoco se ha ocupado de la política criminológica o criminal ya que cada vez que algo nos impresiona es reformar el código penal o crear leyes.

Para nadie en un secreto los lugares donde se delinque, que por las características de la población presentan una constante y amplia incidencia delictuosa lo cual obliga a privilegiarlas en materia de prevención y represión policiaca. No puede ser que toda vía existan lugares principalmente en Iztapalapa donde no entra la policía.

No hay una política criminológica mexicana y no hay una institución que la dicte que la siga, que la mantenga, que la evalúe y que la vaya cumpliendo.

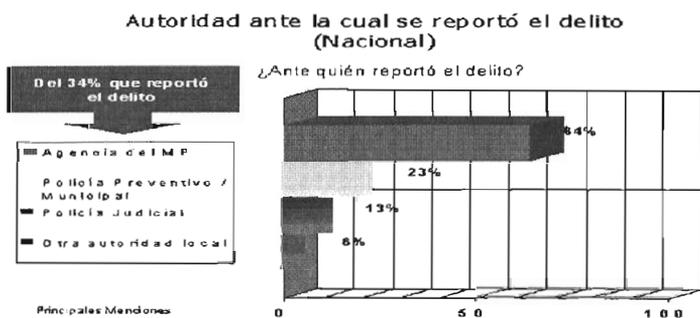
#### **4.4.3. Desconfianza social.**

Actualmente la sociedad no tiene confianza en el ministerio público; esto se ha derivado del incremento del delito, de la aparición de figuras y comisiones delictuosas de especial escándalo, que han ubicado al ministerio público en el centro de debate, a esto se suma una sociedad mejor informada, mas demandante, esto ha generado discusión sobre el ministerio público y su eficacia.

El ministerio público, en el ámbito de su marco legal, en el de su organización y estructura, así como en torno a la profesionalización de sus servidores públicos,

hacen que su relación con la comunidad, esté totalmente anulada en la actualidad. Esto se debe a los rezagos de décadas anteriores e inercias que se siguen viviendo, a desvíos en su actuación, y a sus equivocaciones.

En el año 2003, de acuerdo a las encuestas a nivel nacional, la autoridad ante la cual más se denunciaron hechos delictivos fue ante la agencia del ministerio público con un 64%. Como se desprende de la gráfica que a continuación se inserta.



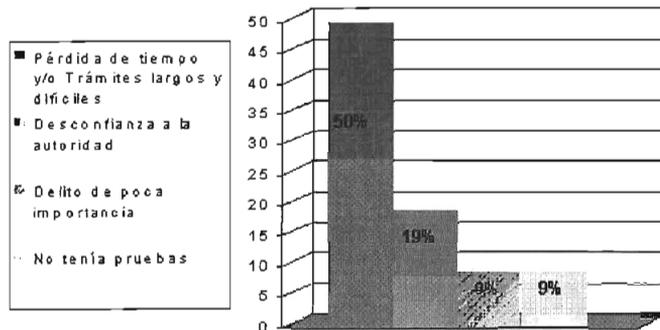
Fuente: Coparmex

Hay que reconocer que, evidentemente el ministerio público no está bien equipado y no cuenta con los elementos para enfrentar la demanda de la sociedad. Ya que sus elementos son obsoletos, anacrónicos y en otras ocasiones cuando llegan a servir o se pretende desarrollar en esta institución, siempre se le juzga mal en todos los sentidos.

Es por eso, que las estadísticas señalan que la mayor causa por la que no se denuncian los delitos, es la pérdida de tiempo con un 50%, seguido de la desconfianza a las autoridades con un 19%, como podemos constatar en la gráfica siguiente.

## Razones para No Reportar los delitos (Nacional)

¿Cuál fue la principal razón por la que no reportó el delito?



Fuente: Coparmex

Consideramos que la confianza es un recurso de gran importancia, para la promoción de estrategias cooperativas, con ello aumenta los beneficios colectivos e individuales, por eso si la gente que tiene que trabajar conjuntamente, en una empresa confía en los demás porque operan de acuerdo una serie de normas éticas compartidas, hacer negocios les cuesta menos.

El gobierno a perdido la confianza de sus habitantes, por lo que le cuesta mas trabajo realizar cambios estructurales, presionado por una crisis de confianza.

La Ciudad de México presenta una escasez estructural de oportunidades para construir confianza o para acumular razones suficientes para confiarse, ya que es una sociedad móvil compleja y donde existen grandes diferencias.

La confianza en la Ciudad de México ya no puede ser espontánea ya que la sociedad es mas demandante calculadora, además de que existe una gran distancia entre la ley y la realidad, a pesar de la existencia de un marco normativo, las estructuras, sociales políticas y reales se configuran en forma muy distinta.

Los individuos que habitan esta ciudad enfrentan dos mundos, el de las leyes donde se consagran la existencia derechos políticos y sociales y demás normas de convivencia democrática y el de la practica que se guía por criterios particularistas y autoritarios.

Otro aspecto que ha generado desconfianza, principalmente en la procuración de justicia, es el de la corrupción, ya que se ha prolongado en el tiempo así como se ha extendido en la vida social, se ha convertido en una característica fundamental del Distrito Federal.

La corrupción, arbitrariedad y la impunidad han sido factores que han impedido la construcción de la confianza en la sociedad, se ha generado un proceso de devaluación a las normas jurídicas en su capacidad de ordenar los comportamientos legales.

La corrupción y la impunidad se entienden como puentes entre la le y la realidad, la confianza es un recurso ausente en nuestra sociedad moderna, en México a sido un gran ausente por lo que no es exagerado calificar a la sociedad como desconfiada.

Asimismo, existe factores externos que convierten a la justicia en algo inalcanzable: la multiplicidad de lenguas y de culturas, el desconocimiento de derechos y libertades por amplios sectores de la sociedad falta de confianza en las agencias del ministerio público, además de la distancia entre comunidades y las autoridades.

Uno de los fenómenos que ha tenido mayor impacto en los últimos tiempos en la Ciudad de México, debido a falta de confianza que tenemos los habitantes en las autoridades son los linchamientos desatados en esta ciudad.

No obstante la politización del linchamiento de San Juan Ixtayopan llegó al extremo de reducir sus causas sociales y jurídicas, a minimizarlo en una disputa entre el gobierno federal y el capitalino.

El linchamiento ocurrido en Tláhuac es una expresión del fracaso de la política de seguridad pública en esta ciudad. Estos trágicos hechos nos mueven a una profunda e inaplazable reflexión sobre la responsabilidad social y política, independiente de aquella atribuible a los autores materiales de este crimen.

Los linchamientos son un fenómeno que se han incrementado en los últimos 20 años. Este fenómeno pone en juego mucho más que la simple "barbarie" cuestiona al Estado, a la sociedad, a la historia, a la cultura política, a la economía y a las relaciones sociales del México contemporáneo.

Los linchamientos son susceptibles de diferentes enfoques, pero los fenómenos de violencia privatizada están originados en gran medida por la ineficacia institucional para atender las necesidades de amplios sectores de la población.

Por lo que es necesario reflexionar sobre las condiciones sociales y políticas del país, la procuración de justicia, el funcionamiento del Estado de derecho, las oportunidades de empleo, la pobreza y la reestructuración económica provocada por la inserción del país en el mercado global.

Los linchamientos se consideran "barbarie", incultura, atraso, tradición no erradicada, incompetencia, etcétera.

Los linchamientos se presentan no sólo por la falta de acceso a la justicia, la impunidad, la falta de educación, la desconfianza, sino que también es un problema histórico. El debilitamiento del Estado, ausente física y mentalmente en la vida de amplios sectores de la población, proviene del proceso que conformó al país. Son actos que revelan tensiones en los ciudadanos que se expresan en los momentos críticos.

Otros factores que lo alimentan, la corrupción, la colusión de agentes del Estado con el crimen organizado, la ineficacia en la procuración y administración de justicia. Así como la falta de una cultura de respeto a la ley y al Estado de derecho.

Los linchamientos suplen a las instituciones formales para la aplicación de la justicia, son parte del fenómeno de privatización de la seguridad pública que no es exclusivamente rural e indígena, sino también, y de manera creciente, de carácter urbano. Los colonos, desconfiados del sistema de justicia por su ineficacia y por los abusos policíacos, prefieren constituirse en vigilantes activos y combatir la inseguridad por medios propios, y los justifican "como forma legítima de defensa.

En la siguiente tabla podemos observar que el Distrito Federal y sus zonas conurbadas presentan una gran concentración de linchamientos.

#### **Geografía del linchamiento**

<b>Zona</b>	<b>Frecuencia</b>
Urbana	87
Rural	178
Conurbada	26
No especificada	3
<b>Total</b>	<b>294</b>

La comisión, ya sea real o supuesta, de delitos contra la propiedad (asalto, robo, desalojo) es la primera causa que desencadena estas reacciones colectivas violentas. Le siguen los cometidos en contra de la integridad física (violación,

secuestro, asesinato) y aquellos que infringen una norma de sociabilidad (brujería, robo a iglesia, fraude, traición).<sup>112</sup>

### Detonantes de linchamiento

Motivo del	Frecuencia	Porcentaje Linchamiento
<b>Asalto</b>	<b>72</b>	<b>24.48</b>
Robo	48	16.32
Desalojo	7	2.38
Secuestro	7	2.38
Por ser evangélicos	5	1.70
Brujería	8	2.72
Violación	20	6.80
Tortura	4	1.36
Maltrato familiar	5	1.70
Atropellamiento	17	5.78
Rivalidad Política	8	2.72
Agresión física	3	1.02
Invasión territorial	2	0.68
Accidente automovilístico	2	0.68
Omisión de función	8	2.72
Fraude	4	1.36
Abuso de autoridad	28	9.52
Asesinato	18	6.12
Rapto de niños	5	1.70
Otros	13	4.42
No especificados	10	3.40
<b>Total</b>	<b>294</b>	<b>100</b>

De todo este panorama podemos observar, que las causas de estos episodios son complejas y de diversa naturaleza: desconfianza de la población hacia las instituciones de procuración de justicia, la intensa sensación de vulnerabilidad e indefensión ciudadana, el desprestigio de las instituciones

<sup>112</sup> <http://www.jornada.unam.mx/>, 28 de diciembre 2004, 15:30.

encargadas de hacer cumplir la ley, las erráticas políticas de seguridad pública de corto plazo, que han fracasado subsecuentemente y han estado más preocupadas por el efecto inmediato que por atacar los problemas desde la raíz; la inoperancia y los vicios que invaden a las instituciones de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia, y el clima de violencia que impera en algunos sectores de la sociedad, pero que ha conquistado la percepción colectiva de los habitantes de la zona metropolitana.

La indagación de las responsabilidades debe ir más allá de los pobladores de una comunidad enardecida que perdió la confianza y la paciencia; se encaminaría también a las autoridades cuyas decisiones, acciones u omisiones hicieron posible estos lamentables acontecimientos.

Estos atropellos colectivos surgen en contextos marcados por el miedo y la privatización de la seguridad. La violencia, es fomentada por sentimientos de abandono institucional y de inseguridad; el miedo se constituye en imaginario y se dota de identidad propia.

Por la falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales, el ciudadano omite cumplir su obligación de hacer del conocimiento del ministerio público, hechos que son materia de ser investigados por ser probablemente de carácter delictivo y con ello impide que el órgano respectivo del Estado cumpla su responsabilidad de investigar delitos y perseguir delincuentes.

Resulta trivial cuando un funcionario nos dice que de un mes a otro o de un año al siguiente disminuye la criminalidad, ignorando que en función de los múltiples factores, la criminalidad muestra grandes variantes difíciles de explicar satisfactoriamente.

Lograr un ambiente nacional en el que predomine la confianza como valor básico de la convivencia es un imperativo para el desarrollo integral, la participación social y la cooperación entre sectores.

La confianza es condición indispensable para el incremento de la inversión y es también factor determinante para la viabilidad de los cambios políticos, estructurales, jurídicos y culturales que requiere la sociedad.

Para construir la confianza y la visión compartida es necesario que los principales responsables del Ejecutivo y de los otros poderes rindan cuentas periódicamente e informen de los resultados conseguidos.

Sin embargo la construcción de la confianza no se resuelve por el mero hecho de proporcionar información, ya que se requiere de información fidedigna y la forma en que es percibida por los actores, la información debe responder a las demandas de los actores ya que una información solicitada y no proporcionada inmediatamente despierta la sospecha de que se trata de un engaño.

La confianza no nace de manera espontánea, sino se construye intencionalmente en la sociedad. Este valor fundamental debe incidir en la nueva cultura laboral, en el nuevo sistema educativo y en la cultura política.

**CAPITULO V**  
**PROPUESTAS DE REFORMAS SOBRE EL SERVICIO**  
**PÚBLICO QUE PRESTALA PROCURADURÍA GENERAL**  
**DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

## **V. PROPUESTAS DE REFORMAS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

### **5.1. Corresponsabilidad entre la sociedad y la procuración de justicia en el Distrito Federal.**

La procuración de justicia y la administración de justicia en la Ciudad de México viven una realidad ambivalente, las estadísticas acreditan que hay una afluencia numerosa de personas que acuden a estas instancias a plantear sus pretensiones, sin embargo dichas instituciones son consideradas por muchos habitantes como elitistas, a las cuales acceden preferentemente el poderoso o ilustrado, además de que están afectadas por la corrupción o la ineficiencia, sujetas a influencias y circunstancias, es decir a modas y "formas" de procurar y administrar justicia.

Problemas tales como la falta de profesionalismo, la ineficacia de la ley, la falta de autonomía e independencia de la figura del procurador respecto del titular del ejecutivo, la corrupción y el ejercicio abusivo de funciones, subsisten y tienen a esta Ciudad de México en un estado de impunidad muy grave.

Sin embargo, la participación de la ciudadanía tiene mucho que ver en la prevención de los delitos, a efecto de atacar las causas que lo producen, es por lo que la sociedad no debe considerar que la obligación de prevenir los delitos, le corresponde únicamente a las autoridades, así como pensar que los actos delictivos mientras no le afecten directamente es obligación del Estado y no de los habitantes de esta ciudad.

Los habitantes del Distrito Federal, en su mayoría, tratan aún después de haber sido testigos de un delito, evitar a toda costa ser llamados a rendir su declaración, no obstante desean tener un magnífico cuerpo policial pero, les molesta que dependencias de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se establezcan cerca de sus domicilios o de sus lugares de trabajo, así

como ponemos mil obstáculos para colaborar con dicha institución, por lo que consideramos que para tener una mejor procuración de justicia es primordial la participación activa de la sociedad.

El fomento a las adicciones, la cultura de la agresividad, el egocentrismo propio de nuestra vida económica y la desintegración familiar, requieren que se tomen medidas de prevención de tipo especial.

La prevención del delito surge como consecuencia natural de la realidad, en donde la autoridad y la comunidad, deben colaborar con lo que esté de su parte para combatir, tanto la problemática, así como tomar en cuenta las medidas que deberán tomar para evitar que los ilícitos se tornen en un círculo vicioso con crecimiento geométrico de alcances incontrolables.

Una propuesta para fortalecer la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado es realizar encuestas victimológicas, que sirvan para diseñar estrategias preventivas, deben ser desarrolladas con el apoyo de las asociaciones de vecinos, estas encuestas deben ser diseñadas para conocer la realidad delictiva de una manera distinta que la estadística de las agencias de procuración de justicia, es decir en un ámbito más cerrado, para identificar en cada comunidad los problemas de seguridad, que se vive y aplicar así medidas concretas en cada zona.

Una buena cultura de seguridad vecinal puede ser el factor que evite una experiencia trágica. La participación de la sociedad se da reformando los lazos con la policía ya que esta no puede resolver los problemas de seguridad sin la colaboración de los vecinos que deben participar activamente en la práctica de medidas que fortalezcan la seguridad.

No se trata de establecer un sistema de vigilantes que propicie una desconfianza generalizada entre unos a los otros, sino de convencer a los

habitantes de que puedan ayudar a la víctima llamando a la policía o vigilando de manera decisiva a un sospechoso.

Sin embargo, reconocemos la necesidad de un supervisor ciudadano que tendrá como tarea básica conocer las diversas deficiencias que ocurren durante la investigación penal, para hacerla llegar a los funcionarios de la institución, a efecto de que corrijan con mayor inmediatez las acciones de los integrantes del ministerio público que desvían a la institución de sus fines primordiales.

Esta figura, se reflejaría a través de un consejo ciudadano, independiente, organizado y constituido únicamente por miembros de la comunidad, que tenga a cargo hacer de conocimiento ya sea a la Contraloría Interna a Visitaduría General o a la Subprocuraduría Jurídica y Derechos Humanos, todas ellas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las deficiencias de mayor incidencia en cada una de la unidades administrativas que conforman esta institución, a efecto de que se tomen las medidas para la debida prestación del servicio público de manera específica y concreta.

No se trata de entorpecer las funciones del ministerio público si no de buscar dar prontitud y expeditar el trabajo del órgano de investigación, dando la oportunidad de que la sociedad se acerquen a la actividad de investigar y hagan llegar a los funcionarios, datos específicos sobre el actuar del personal investigador.

La participación de la sociedad es esencial en la difusión de medidas preventivas que tiendan a desarrollar una cultura de seguridad que habitué a las personas a adoptar reglas básicas de seguridad, que la hagan menos vulnerable a las acciones de la delincuencia, al adoptar una serie de medidas prácticas que le dificulten al delincuente su actuación.

Con la participación de la sociedad se avanza para la lucha contra el delito, las estadísticas lo demuestran, en las zonas donde existe participación vecinal y en la medida que conjuntemos esta participación con la voluntad política de delegaciones y sectores de protección y vialidad, progresaremos en la prevención del delito.

Asimismo se debe fomentar el sentido cívico de los individuos y hacer más sencillos los mecanismos legales de las denuncias, elaborando programas concretos y accesibles a través de los medios de comunicación, radio, televisión, internet y paneles ubicados en la vía pública, eliminar trabas y trámites engorrosos, programas en los que se incite a los habitantes de esta ciudad, a la denuncia, así como hacer de su conocimiento las bases esenciales para poder llevar a cabo ésta, en la agencia investigadora del ministerio público.

Toda vez que los particulares no acuden al Ministerio Público a comunicar la existencia de hechos que realmente son delictuosos, omitiendo hacerlo porque no quieren verse inmiscuidos, ya que temen ser detenidos, porque no saben ante quien acudir, porque pierden su tiempo, porque temen que los delincuentes tomen venganza o en la mayoría de las veces porque no les importa.

## **5.2. Combatir la impunidad y corrupción en el Distrito Federal.**

Uno de los vicios que más lacera por tradición a la procuración de justicia, es la falta de honestidad en el desempeño de los malos funcionarios, que con su indebido comportamiento se encargan de desprestigiar, así como, manchar la pronta y expedita procuración de justicia, circunstancia que sea reformado en infinidad de ocasiones en varias leyes.

En este rubro el problema no es la falta de leyes que sancionen a los malos servidores públicos sino la indebida u omisa aplicación de ésta, que permanece en la mayoría de los casos como letra muerta.

Existe falta de protección para los habitantes en su vida, salud y bienes. La gran ignorancia sobre leyes morales y serias deficiencias en la formación de la conciencia moral, han elevado los índices de delincuencia y de corrupción, moral, y deteriorado la convivencia social.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, debe invertir en el elemento más importante que lo constituye, el cual es el elemento humano, el servidor público, por lo que propugnamos que si se quiere profesionalizar al personal de esta institución, reclutar a los mejores candidatos según sus meritos y desincentivar las actividades corruptas, se deberán satisfacer condiciones retributivas.

Ser funcionario público debe dar prestigio social, es una alta distinción y debe permitir acceder a sueldos elevados, pero también exige preparación y capacidad para el cargo y elevada ética en el sujeto.

Se debe invertir en el servidor público investigador, preparado, capaz, toda vez que no tiene caso ingresar a personal no profesional, ya que solo se estaría invirtiendo en algo que no funciona, que no sirve, que no dará resultados que no cumplirá con los objetivos de la institución, mas vale contar con un buen agente del ministerio público investigador capacitado y especializado, que con diez servidores públicos que no cumplan debidamente con su servicio.

Elevar la calidad del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estableciendo un trato humano al personal, marcando metas individuales y colectivas crecientes y alcanzables evitará además que el servidor público aproveche las posibilidades de enriquecerse rápidamente de una forma irregular al pensar que tiene una carrera por delante.

Consideramos que debido al gran índice de corrupción que prolifera en la procuración de justicia en el Distrito Federal, se requiere de la instrumentalización de sistemas de control eficaces para atajar el desarrollo de la corrupción.

Por lo que es necesario lograr la colaboración de los servidores públicos honestos garantizando la confidencialidad de las denuncias, ya que ellos tienen mayor acercamiento y conocimiento de los actos de corrupción, realizados por sus compañeros.

Es importante señalar que los controles internos pueden llegar a ser los más determinantes en el combate contra las prácticas corruptas. Por lo que hay que incentivar que aquellos funcionarios honestos puedan presentar todos los argumentos o pruebas posibles en la denuncia de un caso de corrupción que conozcan, en virtud de su trabajo para lograr ese objetivo es necesario arbitrar por lo menos dos medidas imprescindibles.

La primera es generar un conducto fácil para encauzar la denuncia. Ya que un complicado sistema de conductos establecidos entorpecen objetivamente la tramitación de una denuncia con su correspondiente investigación.

La segunda consiste en diseñar un sistema que garantice la confidencialidad, así como que eviten posibles represalias futuras al denunciante por su acción.

Cuanto más se gaste en controles internos y externos, menor será la probabilidad de que se cometan actos de corrupción.

### **5.3. Diseño de una política criminal más eficaz y acorde a la realidad que viven los habitantes de la ciudad de México.**

Uno de los aspectos fundamentales que el propio ministerio público, argumenta es la falta de autonomía para llevar a cabo sus funciones con lo que intenta cubrir su ineficacia en la lucha contra la impunidad.

La dependencia del ministerio público frente al poder ejecutivo se hace aún más latente a nivel local, donde el gobernador tiene un peso importante en la determinación de averiguaciones previas o en aquellos hechos que son de su interés para ser investigados.

Por lo que ante la problemática de la falta de autonomía del ministerio público en el Distrito Federal, el cual se ve invadido por diversidad de ataques principalmente de carácter político, los cuales obstaculizan, en gran medida el debido funcionamiento de la procuración de justicia, confirmamos la necesidad de la independencia, sin embargo esta independencia no debe ser entendida como autonomía plena de sus actos, al contrario, el ministerio público debe de rendir cuentas y estar sujeto a mecanismos de control, más aún si continúa con las facultades discrecionales con las que actualmente goza.

Una de las primeras medidas que debieran ser adoptadas para garantizar la independencia de esta institución, es la modificación de la forma de designación del titular, a nivel del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien deberá ser nombrado por el congreso local, de una terna presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esta designación no se debe dejar a la suerte de las negociaciones de los partidos políticos que integran el congreso, sino que busquen en la designación a los candidatos que mejor reúnan los perfiles necesarios para ser procuradores. En

este sentido el nombramiento del actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal, debe analizarse si este cubre o no el perfil adecuado para su cargo.

Por otro lado en el Distrito Federal el incremento de la delincuencia organizada, ha sido producto de muchos años de desinterés, abandono y falta de capacitación.

No podemos negar que estamos, en una etapa donde los delitos aumentan geométricamente, con características de mayor violencia, y que la organización estatal y social se encuentra en condiciones de desarrollo primario, que la hace actuar con precipitación y derrochando sin utilidad, los escasos recursos con los que actualmente cuenta el Estado.

La violencia no se combate con violencia sino con dialogo e inteligencia características ajenas al perfil policial en la Ciudad de México, que emplea como única arma la fuerza física excesiva, provocando frecuentemente reacciones violentas individuales y de grupo.

Concluimos que la prevención es la gran herramienta que impulsa el desarrollo social, pues de tras de ella se agrupan multitud de actividades que tienen la virtud de integrar a los seres humanos al grupo social en que nacieron, alejándolos también de los delitos.

La prevención del delito no debe ser únicamente de la procuración de justicia se deben delimitar las funciones de los agentes del ministerio público, ya que no se han establecido debidamente.

Es importante definir esta función a la que poco caso se le ha dado y que es un arma fundamental para el combate a la delincuencia, mucho más que las acciones represivas de cualquier naturaleza, es por eso que la política criminal en

el Distrito Federal debe estar basada en la prevención del delito como arma fundamental.

Por otro lado es necesario señalar que existen ciertas deficiencias en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual expresa que es a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal local a quien le compete cumplir con las metas de seguridad pública y al Departamento del Distrito Federal, por lo que se desvirtúa la tecnología que persigue en su actuación la Secretaría de Seguridad pública de conformidad con las atribuciones que se le encomiendan en el marco jurídico del gobierno de la Ciudad de México.

Nuestra solución a este problema es que exista una coordinación tanto en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como la Secretaría de Seguridad Pública, es decir cooperen entre sí, en el ámbito de sus competencia.

Lo anterior a efecto de desarrollar una política pública integral, para que no únicamente se agote en los cuerpos policíacos, reconociendo, impulsando y unificando los criterios de la actuación de los principales órganos que se crearon para atender esa función pública; toda vez que en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal se reconoce como órgano rector de esta coordinación institucional en materia de seguridad pública a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin considerar a la Secretaría de la materia.

Por lo que se debe erradicar la duplicidad de funciones de atribuciones que poseen los órganos enunciados en este apartado en materia de prevención de las conductas antisociales, incluyendo el estudio de programación, ejecución y evaluación de sus políticas en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, precisando, por ende, sus atribuciones para coordinar su actuación limitada en relación a la estructura administrativa de recursos en las que se hallan inmersas.

Es por ello que proponemos que únicamente sea una institución del Gobierno del Distrito Federal, denominada Coordinación General de Política y Estadística Criminal que forme parte de la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, quien tenga las atribuciones relativas a realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal en el Distrito Federal.

A efecto de que todos los órganos que tengan que ver con la seguridad pública de la Ciudad de México, se coordinen para aplicar y seguir los lineamientos establecidos por esta Coordinación, con el fin de unificar criterios en el territorio del Distrito Federal, que sean aplicados de manera uniforme y conjunta, para llegar al cumplimiento de las metas que persigue una política pública integral, interdisciplinaria, permanentemente coherente como es la política criminológica, dicha Coordinación deberá estar integrada por estructura humana altamente capacitada, así como técnica y tecnológica suficiente para llevar a cabo tal conocimiento.

Cabe mencionar que otro de los problemas en el Distrito Federal, es que existe un policía judicial, una policía preventiva, una policía auxiliar y una policía bancaria que actúan sin coordinación, con intereses propios mal entrenadas cuyo armamento y equipo por supuesto que es inferior al empleado por la delincuencia y además corruptas, por lo que no puede pensarse en ellas como solución que enfrente a la delincuencia ni mucho menos a la delincuencia organizada.

El delincuente profesional es aquel que, se hace se desarrolla y muere siendo delincuente, no es un improvisado. Tiene una especialización en el mundo delictivo, aspira al perfeccionamiento de su actividad para evitar ser detenido, no comete toda clase de delitos, se concentra en ciertos delitos y dentro de ellos, en formas particulares para su comisión.

En este sentido consideramos como una propuesta viable el hecho de que haya una integración de las corporaciones policíacas existentes, en un solo cuerpo

preventivo de los delitos y persecución de los delincuentes, ya que esto eliminará la duplicidad de funciones, corrupción, vicios organizativos elementales, incapacidades físicas y técnicas y nos pondrá en posición de integrar un conjunto de recursos humanos y técnicos objetivos programados, atiendan las necesidades sociales de acuerdo a su urgencia.

Ya que el hecho de que estén desconcentradas tanto la policía judicial como la policía preventiva en el Distrito Federal, origina falta de coordinación, así como disputas entre estos grupos originando que sufran un empobrecimiento en sus estructuras de mando que repercuten en la policía como institución y obviamente en la calidad del servicio a su cargo.

Debe existir colaboración entre los servicios policiales para que haya entendimiento y cooperación así como exista fluidez en la información para lograr la captura de los delincuentes.

#### **5.4. Diseño de un programa de capacitación y profesionalización que satisfaga las necesidades de la sociedad y de los servidores públicos.**

El problema que la Ciudad de México enfrenta en materia de procuración de justicia no es únicamente derivado de las imprecisiones de la ley o derivado de la falta de instrumentos legales efectivos, sino de los hombres que se encargan de llevarla a la práctica, los cuales, en la mayoría de los casos adolece de capacitación, profesionalización y además están inmersos en una terrible corrupción, cotidianamente descubierta, por lo cual se propone enfocar la atención en programas de profesionalización y especialización que se proyecten, sobre las diversas instancias de procuración de justicia, a efecto de garantizar que su función se traduzca en un beneficio social y no en un innegable obstáculo.

Los problemas derivados de la falta de capacitación y formación de los agentes del ministerio público originan que las indagatorias que son consignadas

ante los órganos jurisdiccionales carecen de los elementos jurídicos suficientes para sustentar la acusación sólida en contra de los probables responsables de los delitos, lo cual resulta sumamente preocupante si analizamos los índices de efectividad que presenta la procuración de justicia en el Distrito Federal.

La falta de profesionalismo del personal que labora en las procuradurías se debe a dos circunstancias principalmente; la primera derivada de la carencia en las facultades de derecho en nuestro país de materias enfocadas a cubrir un perfil que facilite a sus egresados contar con una capacitación suficiente, para posteriormente ocupar un cargo en las entidades encargadas de la procuración de justicia, y en segundo término, con el hecho de sujetar a los candidatos a cursos de capacitación.

Ya que del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal egresa personal con una capacitación sumamente genérica, que no garantiza un margen de especialización, en áreas como prevención del delito, investigación de los delitos, derechos humanos, amparo etc.

Una de las causas que provoca corrupción es la carencia de personal capacitado para desempeñar una función encaminada a procurar justicia, así como la inexistencia de una verdadera carrera en dicha materia, por lo que se debe fortalecer las áreas de capacitación y actualización permanente, así como el servicio civil de carrera, para agentes del ministerio público y elementos de la policía judicial así como la totalidad del personal, es decir incluyendo los propios titulares de las dependencias, a fin de instruirlos en torno al servicio que se les encomendado y a los compromisos que tiene la sociedad.

Por lo que resulta incongruente que mientras a los agentes del ministerio público y a los elementos de la policía judicial como a peritos de dicha institución se les sujeta a ciertos requisitos de ingreso y permanencia, tales como acreditar que han cumplido con las exigencias relativas a los exámenes de selección y

aprobación del concurso que establezca el servicio civil de carrera, así como otros requisitos que exige la ley, sin embargo el nombramiento del visitador general, suprocuradores, oficial mayor, coordinadores, directores, fiscales, jefes de área, se encuentren al margen de este tipo de exigencias, situación que pugna con el pretendido servicio civil de carrera, el cual se exige únicamente para ingresar y permanecer en el nivel mas mínimo de trabajo en la procuración de justicia, como lo sería el agente del ministerio público y el elemento de la policía judicial.

Promovemos una verdadera reforma que establezca el servicio civil de carrera en la procuración de justicia y que permita delimitar los criterios para la selección y promoción de cargos de subprocuradores, visitador general, oficial mayor, coordinadores, etc. y todos los niveles en la procuración de justicia, pues de otra manera se pierde el enorme esfuerzo enfocado a la profesionalización de una función tan importante, además de que se reducen las aspiraciones de los servidor públicos que desean obtener un mejor puesto.

Por lo que consideramos que se deberá contemplar en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal el siguiente precepto legal:

*Artículo.....:Tomando como base los principios generales rectores del servicio civil de carrera consistentes en el mérito, la igualdad de oportunidades, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la profesionalización, la eficacia, y del desarrollo permanente, con el fin de que se lleve a cabo un sistema integral; para la selección y promoción de los cargos contemplados en el organigrama de esta Procuraduría, todos los agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial y los peritos adscritos a los servicios periciales de la institución, en sus respectivas áreas, podrán aspirar a cualquiera de ellos, una vez*

*que cumplan con los requisitos contemplados en la ley, reglamentos y demás disposiciones, así como aprueben los exámenes y cumplan con la especialización que para el desempeño del cargo se requieran. Con excepción del cargo del Procurador de esa institución."*

Por otro lado cabe señalar que el investigador criminal es una figura que faltó integrar a la institución del ministerio público en la constitución de 1917.

Se requiere un ministerio público que sea realmente un investigador y que cumpla eficazmente la fase de la averiguación previa, que el policía judicial se subordine realmente al ministerio público, un agente del ministerio público conocedor y astuto, hábil que pueda vencer en juicio y convencer con sus argumentos.

En México existe una trilogía en la investigación de los delitos consistente en el agente del ministerio público, la policía judicial y servicios periciales.

El ministerio público se convirtió en un abogado burócrata sentado en un escritorio girando oficios de "investiguese," "localicese," pero sin dirigir realmente la investigación, en cambio el policía judicial pasó a ser sin ser líder, a prepotente y descalificado para investigar, además por los abusos en que incurrió hoy por hoy a la policía judiciales ha perdido varias de sus facultades, no puede recibir denuncias, no puede recibir confesiones, no puede realizar investigaciones por sí misma y su jefe es un burócrata que gira oficios.

Los servicios periciales permanentemente en sus laboratorios desvinculados y asilados de toda la investigación, del medio natural de la comisión del delito y del escenario delictivo.

Debemos crear las condiciones para un nuevo investigador porque esta trilogía no ha funcionado.

Se debe especializar al ministerio público ya que no puede abarcar todas las materias, así como ampliar la cultura mexicana en cuestión del ministerio público.

Se debe lograr en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal una profesionalización en la función de los agentes del ministerio público, de los elementos de la policía judicial y de servicios periciales, estableciendo líneas de capacitación y de una verdadera carrera de procuración de justicia.

Es indispensable para lograrlo contar con una infraestructura enfocada a la capacitación de personal y con un marco operativo que permita el estricto respeto a los derechos humanos.

La capacitación, adiestramiento, adquisición y actualización de conocimientos de todo personal que participa en el procedimiento penal, debe ser puesta bajo responsabilidad de instituciones públicas de educación superior, cuya función primordial es la enseñanza a nivel medio superior y superior, por lo cual a un costo menor, con especialistas en cada campo del conocimiento y contando con las técnicas de enseñanza adecuadas, garantizan el cumplimiento de los objetivos que pretendan alcanzarse, para que se de una actualización periódica de los conocimientos necesarios.

Por lo que consideramos como propuesta viable la celebración de convenios de colaboración entre las instituciones educativas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a efecto otorgar estudios de licenciatura y posgrado en procuración de justicia, seguridad pública, criminalística y política criminal, a los servidores públicos, tanto agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial y peritos para hacernos de recursos humanos de alto nivel que trabajen en

los problemas de prevención e investigación de los delitos, para elevar la calidad del tratamiento al delito y al delincuente.

Ya que una forma de combatir comportamientos corruptos, es la educación, atendiendo a la enseñanza cívica de los valores y la profesionalización, para que el servidor público tenga la capacidad de realizar sus funciones debidamente así como la oportunidad de aspirar a un mejor cargo en base a sus conocimientos y especialización, toda vez que lo que se persigue es que una persona incompetente se vuelva relativamente competente, es decir que pueda enfrentarse a los distintos retos que le plantea la vida con posibilidades de éxito.

## CONCLUSIONES

## Conclusiones.

PRIMERA: El ministerio público contemporáneo surgió en la revolución Francesa y en la legislación napoleónica, de aquí se derivó el nombre actual de la institución a partir del "*Ministere Public*"; el ministerio público queda organizado como institución con dependencia jerárquica del poder ejecutivo, asignándole funciones de requerimiento y de acción.

SEGUNDA: En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se desvinculó al ministerio público del juez de instrucción, otorgando al primero la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial; también se le atribuyó una facultad similar a la asesoría jurídica del ejecutivo federal.

TERCERA: El ministerio público, es la función de procuración de justicia y persecución de los presuntos delincuentes, la cual se ejerce por conducto del Procurador de Justicia, buscando la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado, en los casos previstos por éstas.

CUARTA: La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene su antecedente en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, la que por influencia francesa suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General y al Fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte y dispuso que los funcionarios del Ministerio público y el Procurador General que debían presidirlo, serían nombrados por el ejecutivo.

QUINTA: La importancia fundamental del ministerio público en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es que en esta función radica el prerequisite procesal que afirma o niega la existencia de conductas antijurídicas y propone ante la autoridad jurisdiccional, la consignación de los hechos denunciados con o sin detenido.

SEXTA: La procuración de justicia no solo debe enfocarse a conocer los hechos denunciados y analizar si son o no, constitutivos de delito, sino también debe investigar las causas, las constantes la geografía y “el *modus operandi*” de los delincuentes con el fin de desarrollar una verdadera investigación de los delitos, pues no basta realizar imputaciones y lograr ante el juez detenciones y castigos penales.

SEPTIMA: Del análisis del nacimiento del ministerio público, tal y como lo conocemos en la actualidad, se desprende que éste nació con la intención de romper con los abusos cometidos por los jueces de instrucción. Sin embargo el que no se hayan creado las condiciones necesarias para llevar a cabo el objetivo del constituyente de 1917, además del poder absoluto que se le otorgó al ministerio público, provocó en gran medida, que se repitieran los actos de corrupción en la procuración de justicia, siendo estas algunas de las causas que hacen ahora patente la necesidad de renovarlo.

OCTAVA: Tanto los elementos de la policía judicial, así como los peritos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no deben actuar por su cuenta, sino siempre bajo las ordenes de vigilancia de los agentes del ministerio público a cuyo cargo esta la investigación de los delitos de los que tienen conocimiento ya que de lo contrario se originan todo tipo de violaciones a la ley.

NOVENA: El Estado debe velar por el cumplimiento regular y legal de los actos de autoridad, a pesar de que no se produzca la lesión de un derecho, debiendo castigar el acto abusivo por si mismo, como una manera de tutelar los valores esenciales en el orden jurídico, toda vez que el actuar irregular y abusivo de los servidores públicos, originan graves trastornos e induce a toda clase de males en la sociedad.

DÉCIMA: Algunos de los problemas mas significativos en la procuración de justicia del Distrito Federal son la falta de profesionalismo en el personal y la corrupción, la falta de autonomía e independencia del procurador respecto del ejecutivo, el reformismo legal, la ineficacia ante la investigación de los probables responsables del delito, la carencia de medios alternativos de solución de controversias penales.

DÉCIMA PRIMERA: La corrupción ha aumentado, la eficiencia de los servidores públicos ha disminuido, y la inseguridad se ha generalizado, abriendo paso a la presencia muy notoria de una delincuencia organizada especializada, con mejor estrategia y armamentos superior al de los policías.

DÉCIMA SEGUNDA: La corrupción atenta contra la inversión en la economía de un país, y en consecuencia es una práctica negativa para su desarrollo económico, político y social.

DÉCIMA TERCERA: Cuando la sociedad observa que sus gobernantes y políticos en general se corrompen, los mensajes de éstos, que suelen ser a favor de una gran probidad moral en la prestación del servicio público, no tiene ningún impacto educativo, positivo; por lo que se advierte que tales gobernantes y políticos tienen éxito en sus cometidos de enriquecimiento personal y lo que se aprende rápidamente es que si se quiere ser igualmente exitoso se debe participar de la misma estrategia y sumarse a las actividades corruptas. Contribuyendo así a consolidar una cultura de la corrupción.

DÉCIMA CUARTA: Por la falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales, el ciudadano omite cumplir su obligación de hacer del conocimiento del ministerio público, hechos que son materia de ser investigados por ser probablemente de carácter delictivo y con ello impide que el órgano respectivo del Estado cumpla su responsabilidad de investigar delitos y perseguir delincuentes.

DECIMO QUINTA: Existe una gran necesidad de técnicas especializadas en el procedimiento penal durante la secuela procedimental, las limitaciones en el campo del conocimiento de los agentes del ministerio público, motiva el concurso de la técnica especializada en diversas disciplinas, para dilucidar las muy variadas situaciones relacionadas con la conducta o hecho, para así estar en aptitud de definir la pretensión punitiva estatal.

DECIMO SEXTA: Ante la presencia de fenómenos sociales como son la corrupción, impunidad, criminalidad y desconfianza social a las autoridades encargadas de procurar justicia proponemos:

- a) La necesidad de implementar técnicas especializadas en el procedimiento penal durante la secuela procedimental, lo anterior a efecto de estar en aptitud de definir debidamente la pretensión punitiva estatal.
- b) Cabe señalar, que una buena cultura de seguridad vecinal puede ser el factor que evite una experiencia trágica. La participación de la sociedad se da fortaleciendo los lazos con la policía ya que esta no puede resolver los problemas de seguridad sin la colaboración de los vecinos que deben participar activamente en la práctica de medidas que fortalezcan la seguridad.
- c) Reconocemos la necesidad de un supervisor ciudadano que tendrá como tarea básica conocer las diversas deficiencias que ocurren durante la investigación penal, para hacerla llegar a los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a efecto de que corrijan con mayor inmediatez las acciones de los integrantes del ministerio público que desvían a la institución de sus fines primordiales.

- d) Fomentar el sentido cívico de los individuos y hacer más sencillos los mecanismos legales de las denuncias, elaborando programas concretos y accesibles a través de los medios de comunicación, radio, televisión, internet y paneles ubicados en la vía pública, programas en los que se incite a los habitantes de la Ciudad de México, a la denuncia, así como hacer de su conocimiento las bases esenciales para poder llevar a cabo ésta, en la agencia investigadora del ministerio público.
- e) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debe invertir en el elemento humano, el servidor público, reclutar a los mejores candidatos según sus meritos, se deberán satisfacer condiciones retributivas.

Elevar la calidad del personal encargado de la procuración de justicia, estableciendo un trato humano al personal, marcando metas individuales y colectivas crecientes y alcanzables.

- f) Garantizar la independencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, modificando la forma de designación del titular, a nivel del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien deberá ser nombrado por el congreso local, de una terna presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Nuestra solución a este problema es que exista coordinación entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública, es decir cooperen entre sí, en el ámbito de sus competencia.

- g) Erradicar la duplicidad de funciones que poseen tanto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública en materia de prevención de las conductas antisociales, así como en el estudio de programación, ejecución y evaluación de sus políticas en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia. Por lo que sugerimos que únicamente sea una institución del Gobierno del Distrito Federal, denominada Coordinación General de Política y Estadística Criminal que forme parte de la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, quien tenga las atribuciones relativas a realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal en todo el territorio del Distrito Federal.
- h) Consideramos viable el hecho de que haya una integración de las corporaciones policíacas existentes, en un solo cuerpo preventivo de los delitos y persecución de los delincuentes, a efecto de integrar un conjunto de recursos humanos y técnicos objetivos programados, que atiendan las necesidades sociales de acuerdo a su urgencia.
- i) Establecer un servicio civil de carrera de manera integral, en la procuración de justicia, que permita delimitar los criterios para la selección y promoción de cargos desde subprocuradores, visitador general, oficial mayor, coordinadores, etc. y todos los niveles en la procuración de justicia, a efecto de no reducir las aspiraciones de los servidor públicos que desean obtener un mejor puesto.
- j) La capacitación, adiestramiento, adquisición y actualización de conocimientos de todo personal que participa en el procedimiento penal, debe ser puesta bajo responsabilidad de instituciones públicas de educación superior, cuya función primordial es la enseñanza a nivel medio superior y superior, contando con especialistas en cada

campo del conocimiento y con las técnicas de enseñanza adecuadas.

Por lo que se deberán celebrar convenios de colaboración entre las instituciones educativas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a efecto de otorgar estudios de licenciatura y posgrado en procuración de justicia, seguridad pública, criminalística y política criminal, a los servidores públicos, tanto agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial y peritos.

## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1) ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. 75 aniversario de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1992.
- 2) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
- 3) \_\_\_\_\_ . Teoría general del derecho administrativo, Edit. Porrúa, México, 1996.
- 4) ANDERSON, Nels. Sociología de la comunidad urbana, Edit. Fondo de cultura económica, México, 1993
- 5) ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1998.
- 6) AZUARA PEREZ, Leandro. Sociología, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
- 7) BENITEZ TREVIÑO, Humberto V. Filosofía y praxis de la procuración de justicia, 3ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1994.
- 8) CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público en México, Edit. UNAM, México, 1992.
- 9) COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales, 18ª ed., Edit. Porrúa, México 2002.
- 10) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
- 11) FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo (servicios públicos), Edit. Porrúa, México, 1995.
- 12) FIX ZAMUDIO, Héctor. La función constitucional del ministerio público. Anuario jurídico, V, Edit. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000.
- 13) GONZÁLEZ FERNÁNDEZ José Antonio. Distrito federal, sociedad, gobierno y justicia, Edit. Porrúa, México, 1997.
- 14) GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Políticas Públicas en materia de Criminalidad. Teorías de los escenarios 2000-2030, Edit. Porrúa, México, 2001.

- 15) Instituto de Investigaciones Jurídicas. El ministerio público en el Distrito Federal, Edit. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1997.
- 16) JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. Tratado del derecho penal, Tomo I, 4ª ed., Edit. Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- 17) LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. 2ª ed., Edit. Fondo de cultura económica, México, 1993.
- 18) LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Delitos en particular, Tomo II, 5a ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
- 19) MAGGIORE, Giuseppe. Derecho penal. Parte especial, Vol.III, 2ª ed., Edit. Temis, Bogotá, 1989.
- 20) MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción. Edit. Gedisa, Barcelona, 2002.
- 21) MANFRONI, Carlos A. La convención interamericana contra la corrupción. Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1997.
- 22) MORENO, Antonio de P. Curso de derecho penal mexicano. Parte especial: De los delitos en particular, Tomo primero, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1968.
- 23) MORINEAU IDUARTE, Martha; e IGLESIAS, GONZÁLEZ Román. Derecho romano, 4ª ed., Edit. Oxford University Press, México, 1998.
- 24) OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. Averiguación previa, 11ª ed., Edit. Porrúa, México 2000.
- 25) Procuraduría General de la República. Procuración de justicia problemas, retos y perspectivas, Edit. PGR, México, 1993.
- 26) RAMOS, Samuel. El perfil del hombre la cultura en México, Edit Consejo Nacional de Fomento Educativo, México, 1987.
- 27) RAMOS MEJÍA, Enrique. El delito de concusión, 2ª ed., Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 28) SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional, 7ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002,
- 29) SOLER, Sebastián. Derecho penal argentino, Tomo V, Edit. Tea, Buenos Aires, 1970.
- 30) SOLIS QUIROGA, Héctor. Sociología criminal, 3ª ed., Porrúa, México, 1985.

**LEYES Y CODIGOS.**

- 1) Agenda penal del distrito federal 2000, Edit. Fiscales ISEF, México 2000.
- 2) Código penal para el distrito federal, Edit. Sista, México, 1999.
- 3) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, 2002.
- 4) COUTURE, Eduardo J., Vocabulario jurídico, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1993.
- 5) Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917. Tomo I.
- 6) DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Código penal federal con comentarios, Edit. Porrúa, México, 1994.
- 7) GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. Código penal comentado, 9ª ed., Edit. Porrúa, México 1989.
- 8) Nuevo código penal para el distrito federal. Edit. Sista, México, 2002.
- 9) PALOMAR, De Miguel Juan. Diccionario para juristas, Edit. Mayo, México, 1981
- 10) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México, Edit. Porrúa, México, 1967.
- 11) 3 leyes para el distrito federal. Edit. Sista, México, 2001.

**DICCIONARIOS.**

- 1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 1996.
- 2) CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, Tomo VI, 20ª ed., Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1986.
- 3) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I Edit. Driskill, Buenos Aires, 1986.
- 4) Diccionario Jurídico Espasa Siglo XXI. Madrid, 1999.
- 5) Diccionario Jurídico 2000. Informática Jurídica Profesional.
- 6) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano, Tomo I, Edit. Porrúa, México 1985.

- 7) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano, 15ª ed., Edit. Porrúa, México 2001.
- 8) MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario jurídico Harla , Edit. Harla, Vol. V, México 1997.
- 9) Real Academia Española. Diccionario de autoridades, Madrid, 1739, Tomo VI, p.99.

#### REVISTAS.

- 1) CASTRO ROJAS, Marco Antonio. Los sujetos de responsabilidad. Revista mexicana de justicia No. 3 Vol. V (julio-septiembre 1987) PGR-PGJDF.-INACIPE. México, 1987.
- 2) VIDAL RIVEROLL, Carlos. La responsabilidad penal de los servidores públicos, Revista jurídica de petróleos mexicanos (PEMEX) número 2, México, 1988.

#### DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.

- 1) <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dosc0404>. 30 de agosto del 2004.
- 2) <http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.htm> ,18 de septiembre del 2004.
- 3) <http://www.geocities.com/jrayllon/definiciones.htm>, 19 de octubre del 2003.
- 4) <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mvio36&c=5598>, 23 de octubre del 2004.
- 5) <http://www.jornada.unam.mx/>, 28 de diciembre 2004.
- 6) <http://www.mileniodiario.com.mx/>, 20 octubre del 2004.
- 7) <http://www.pgjdf.gob.mx/procuraduria/historia.html>, 01 de junio del 2002.
- 8) <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>, 19 de junio del 2003.