

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO PENAL.**

**PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO  
FISCALIZADOR DEL TRABAJO DEL MINISTERIO  
PÚBLICO, QUE PARA TENER POSIBILIDADES DE  
EFECTIVIDAD, DEBERÁ SER INDEPENDIENTE DE LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO  
FEDERAL.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**LUIS CRUZ ÁLVAREZ**

**Asesor: Dr. en Derecho, Eduardo Alfonso Guerrero Martínez.**

**México, Distrito Federal.**

**2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO PENAL  
OFICIO INTERNO FDER/118/SP/05/07  
ASUNTO: APROBACIÓN DE TESIS

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

El alumno **CRUZ ALVAREZ LUIS**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección de el **DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTÍNEZ**, la tesis profesional titulada **"PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO FISCALIZADOR DEL TRABAJO DEL MINISTERIO PÚBLICO, QUE PARA TENER POSIBILIDADES DE EFECTIVIDAD, DEBERÁ SER INDEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL"** que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTÍNEZ** en su calidad de asesor, nos informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO FISCALIZADOR DEL TRABAJO DEL MINISTERIO PÚBLICO, QUE PARA TENER POSIBILIDADES DE EFECTIVIDAD, DEBERÁ SER INDEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL"**, puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a el alumno **CRUZ ALVAREZ LUIS**.

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

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

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D. F., a 07 de mayo de 2007

LIC. JOSÉ PABLO PATIÑO Y SOUZA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL



JPPyS/rmz.

*La juventud no es una etapa de la vida, es un estado mental.  
No es enteramente cuestión de mejillas maduras, labios  
rojos y rodillas flexibles.*

*Es temple de la voluntad, cualidad de la imaginación,  
vigor en las emociones.*

*Nadie envejece tan sólo por vivir un número de  
años. La gente envejece sólo cuando abandona sus  
ideales, tú eres tan joven como tu fe, tan viejo como  
tus dudas. Tan joven como tu confianza en ti  
mismo, tan viejo como tus temores.*

*Tan joven como tu esperanza y tan viejo como  
tu desesperación.*

*En el interior de cada corazón hay una  
cámara de registro, mientras ésta reciba  
mensajes de belleza, esperanza, alegría y  
coraje,...eres joven.*

*Cuando los alambres han caído y tu  
corazón está cubierto con las nieves  
del pesimismo y el hielo del  
escepticismo, entonces, y sólo  
entonces...eres viejo.*

*(KIPLING RUDYARD, 1865-1936)*

## *A mis padres:*

*Juan: Por ser un incansable luchador en la vida y por pretender transmitirnos que la honestidad es un valor por el que vale la pena esforzarse. Su amor hacia sus hijos no siempre fue bien comprendido.*

*Amelia: Esa sabia filósofa que siempre cree que Dios proveerá. El amor hacia sus hijas e hijos la obligó a afrontar, y superar, situaciones que, a simple vista, pudieran considerarse superiores a toda voluntad y fuerza humanas. Supo sembrar en mí, y espero que en mis hermanas y hermanos también, la idea de que con esfuerzo todo se puede superar. Ella dice que siempre el mañana nos depara cosas mejores.*

*El que más lucha en la vida es el que más puede aprender de ella y estará así en mejores condiciones para que, aprovechando esas experiencias, logre cambios trascendentales para el conjunto social. Ojalá se pudiera, al menos, disminuir la mezquindad.*

*A Lilia, mi amada compañera y esposa, por su amor, apoyo y comprensión, sin límites.*

*A Marco Antonio, por su aceptación y amistad.*

*A mi querida Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, verdadera institución educadora, respetuosa del pensamiento universal, tan necesaria, tanto la Institución como el respeto a la enseñanza laica, libre de prejuicios y malas intenciones. Verdadera fortaleza, en estos tiempos de desbordado ultraderechismo que amenaza con corromper la educación y arrastrar a nuestro país a una loca aventura con daños incalculables para la mayoría de la población.*

*Al Magistrado, Dr. Eduardo Alfonso Guerrero Martínez, por haber aceptado ser mi asesor de tesis, a pesar de sus múltiples ocupaciones.*

*A mi querido condiscípulo y amigo Eduardo Esquivel Jasso, mi Lalo, por hacer patente que la amistad es un camino de doble vía.*

*A mis hermanas, hermanos, cuñados, sobrinas, sobrinos,...por sus palabras de aliento.*

*A todos los integrantes de la Primera Sala Penal, especialmente a los Lics. Rubén M. Godínez Cerón, Jorge Guerrero Meléndez y Eliud Manuel Román.*

*A todos mis condiscípulos, compañeros, amigas y amigos.*

*A TODOS SIN EXCEPCIÓN,  
MUCHAS GRACIAS.*

## ÍNDICE

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO FISCALIZADOR DEL TRABAJO DEL MINISTERIO PÚBLICO, QUE PARA TENER POSIBILIDADES DE EFECTIVIDAD, DEBERÁ SER INDEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.	I
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	1
1.1. Desarrollo Histórico General	1
1.1.2. Grecia.	2
1.1.3. Roma.	3
1.1.4. Periodo Medieval.	4
1.1.5. Francia.	4
1.1.6. La Acusación Estatal.	5
1.1.7. España.	6
1.1.8. Los Promotores Fiscales.	6
1.2. Antecedentes y Creación del Ministerio Público en México.	8
1.2.1. Entre los Aztecas.	8
1.2.2. En la Época Colonial.	9
1.2.3. El Fiscal en la Nueva España.	10
1.2.4. El Fiscal en la Época Independiente.	11
1.2.5. Intento de creación del Ministerio Público en la Constitución Federal de 1857.	12
1.2.6. Consolidación del Ministerio Público en la Constitución Federal de 1917.	16

1.2.7.	Qué es el Ministerio Público.	20
	1.2.7.1. Definición.	20
1.2.8.	Principios que rigen al Ministerio Público.	22
	1.2.8.1. Jerarquía o mando.	22
	1.2.8.2. Unidad.	23
	1.2.8.3. Indivisibilidad.	23
	1.2.8.4. Independencia.	24
	1.2.8.5. Buena fe	24
1.3.	El Ministerio Público en el Derecho Comparado Nacional.	25
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO		
FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL.		
		30
2.1.	Marco Jurídico del Ministerio Público.	30
2.1.2	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	30
2.1.3.	Artículo 21 Constitucional.	31
2.1.4.	Artículo 102 Constitucional.	32
2.1.5.	Código Federal de Procedimientos Penales.	32
2.1.6.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Reglamentos internos.	34
2.1.7.	Atribuciones y funciones de la Policía Federal.	46
2.2.	Marco jurídico del Ministerio Público del Distrito Federal.	48
2.2.1.	Fundamento constitucional y legal.	49
2.2.2.	Artículo 122 constitucional.	49
2.2.3.	Artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	49
2.2.4.	Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Código Penal para Distrito Federal.	51
2.2.5.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su reglamento.	52

CAPÍTULO III. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO PENAL.	57
3.1. Marco jurídico.	59
3.2. Fases del procedimiento penal federal.	59
3.3. Fases del procedimiento penal en el Distrito Federal.	61
3.4. La averiguación previa.	62
3.5. Teoría del delito.	72
3.5.1. Determinaciones del Ministerio Público.	83
3.6. Detención del indiciado.	85
3.7. Las garantías de la víctima y del ofendido.	88
3.7.1. La coadyuvancia.	94
3.8. La instrucción.	94
3.8.1. Las conclusiones acusatorias o inacusatorias.	97
3.9. La apelación.	105
3.10. El Amparo: la interrelación de los Ministerio Público federal y local.	112
CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE REFORMA.	118
4.1. Arbitrariedades documentadas de servidores públicos en la investigación de los delitos.	118
4.2. Las causas y antecedentes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	120
4.3. Constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	121
4.4. Publicidad: Aspecto en que radica la fuerza de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	126
4.5. Avances documentados en los objetivos primordiales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	128
4.6. Reformas al artículo 122 constitucional.	136

4.7. Las responsabilidades del agente del Ministerio Público.	139
4.8. Causas y sanciones al Ministerio Público.	148
CONCLUSIONES.	154
PROPUESTA.	157
BIBLIOGRAFÍA.	158
LEYES Y CÓDIGOS.	160
ABREVIATURAS.	161

## **INTRODUCCIÓN.**

El que el autor de la presente tesis proponga la creación de un órgano fiscalizador del trabajo del Ministerio Público, no es porque yo crea que no existe en la actualidad una institución que realice tales funciones, pues la LOPGJDF contiene varias disposiciones al respecto, en las que se establecen sanciones para los miembros de las Agencias del Ministerio Público y los auxiliares de éstos, que incurran en anomalías en el desempeño de sus funciones; sin embargo, son lamentables los errores de diverso tipo que se cometen en la integración de las averiguaciones previas, éstos son tanto de criterio en la valoración de las pruebas, en las actuaciones e investigaciones que realiza la policía judicial, como en los peritajes realizados por los diversos peritos adscritos a la PGJDF; y no obstante las sanciones que ordena dicha institución, los errores en las investigaciones encabezadas por el Ministerio Público siguen cometándose. Sus causas pueden ser muy variadas, ya sea el excesivo trabajo que tiene dicho órgano del Poder Ejecutivo, insuficiente personal, apatía por diversas causas en el desempeño de estas delicadas funciones. Incluso pudiera hablarse "de omisiones dolosas" (la investigación realizada y presentada por el CIDE -Colegio de Investigación y Docencia Económica- en diversos medios de comunicación, que lleva por título EL TÚNEL, da cuenta de las brutales omisiones y complicidades que se dan en la integración de averiguaciones previas en la investigación de los delitos) y repito, incluso con las acciones sancionatorias internas establecidas por la PGJDF, tales deficiencias continúan ocurriendo. Se trata que de fondo y de forma, todo el personal, que de alguna manera dependa de las agencias del Ministerio Público tengan un desempeño profesional, apegado a derecho, pero sobre todo, a la ética; de tal suerte que conquiste, aunque sea poco a poco, la confianza de la población y que ésta, la población, el conglomerado social, acuda a la Agencia del Ministerio Público para denunciar los delitos de los que sea víctima, con la plena convicción

y confianza de que su denuncia será atendida de manera profesional y no se piense que sólo representa una pérdida de tiempo infructuosa.

Considero que la institución del Ministerio Público es necesaria e indispensable para la atención, investigación, persecución y prosecución de los delitos, pero por el poder que ha adquirido esta institución, y porque las determinaciones que tome, en un sentido o en otro, ejercer, o no ejercer la acción penal, afectan directamente a los gobernados, la misma debe ser permanentemente fiscalizada; además de que por estar bajo el mando del Poder Ejecutivo, puede caer, si es que no ha caído ya en diversas ocasiones, en la tentación de convertirse en brazo ejecutor del Poder del Estado al que pertenece.

Sin embargo, dada la crisis de credibilidad de que es objeto la institución que nos ocupa, (la sociedad, aun cuando haya sufrido un delito, no acude a denunciarlo porque, al decir de los denunciantes, es excesiva la pérdida de tiempo que ésto representa, pero sobre todo la viva idea de que no va a pasar absolutamente nada a pesar de su denuncia) en tal tenor de ideas la institución del Ministerio Público debe ser fiscalizada por un órgano externo e independiente de la PGJDF, pues de esta manera se evitarían conchupos que pudieran darse, por pertenecer ambos, fiscalizador y fiscalizado, a la misma institución, como se precisó anteriormente.

El establecimiento de la CNDH y sus alentadores resultados en cuanto a poner límites a las actuaciones abusivas de las autoridades en perjuicio de los gobernados, básicamente por la publicidad que este organismo hace de los atropellos que cometen dichas autoridades, me hace pensar que la creación de un órgano, más o menos similar a la CNDH, que fiscalizara el desempeño, que en la investigación de los delitos, dirigen los agentes del Ministerio Público, de alguna manera pesaría en el ánimo del personal de esta institución dependiente de la

PGJDF al momento de desempeñar sus funciones, ante la posibilidad de ver expuestas públicamente sus fallas, omisiones, o actitudes dolosas.

Sinceramente creo que los agentes del Ministerio Público, ante la posibilidad de ver expuestos públicamente sus desaciertos, les haría ser sumamente cuidadosos y apegados a Derecho al momento de desempeñar sus delicadas funciones.

La creación del órgano que propongo, y que expondré en el presente trabajo, deberá ser analizada cuidadosamente, pues francamente creo en la viabilidad de dicho órgano fiscalizador. Asimismo deberá ser presidida por algún personaje público de reconocida calidad moral e independiente de partidos políticos, pues sólo cubriendo estos requisitos sería la persona idónea para tan delicada e importante función.

## **CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Para referirme a temas relacionados con la seguridad pública y el Estado de Derecho, que son uno de los fines primordiales de la existencia del Estado, es indispensable hacer referencia al Ministerio Público. Dice Juventino V. Castro que el interés por la Institución del Ministerio Público, así en nuestro país como en aquellos que la han adoptado, y por cierto a nivel de los ordenamientos jurídicos más fundamentales, ha sido y seguirá siendo permanente. Las funciones que se atribuyen al Ministerio Público trascienden un orden meramente jurídico hasta convertirlo en instrumento de apoyo del orden político nacional.<sup>1</sup>

En este Capítulo iniciaré un estudio sobre la evolución histórica del Ministerio Público, así como sus orígenes e implantación en México.

**1.1. DESARROLLO HISTÓRICO GENERAL.** Carlos Franco Sodi manifiesta lo siguiente: *"Se ha tratado de encontrar el origen del Ministerio Público en antiquísimos funcionarios de la República o del Imperio Romano...que se señalan como antecedentes de otros que existieron en la Italia medioeval...Francamente no me siento capacitado para emitir un juicio serio sobre esta genealogía de la institución monopolizadora del ejercicio de la acción penal...pues aunque en el tiempo es evidente que se presentan unos funcionarios antes que otros...no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los romanos y los italianos medievales, y menos aun entre éstos y el Ministerio Público francés que particularmente, es la meta alcanzada en la evolución de los funcionarios de la monarquía de los Capeto que no guardaban vinculación alguna con aquéllos ni por su origen, ni por sus funciones."*<sup>2</sup>

A este respecto, Juan José González Bustamante, luego de afirmar que la institución del Ministerio Público ha sido una conquista del Derecho moderno, expone que investigar los orígenes del Ministerio Público, es una tarea ardua y

---

<sup>1</sup> Cfr. CASTRO, Juventino V. **El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones**, 9ª. ed. Editorial. Porrúa, México 1996. p XII.

<sup>2</sup> FRANCO SODI, Carlos. **El Procedimiento Penal Mexicano**, 2ª ed. Editorial Porrúa, México 1939. p 51.

más aún resulta encontrar conexiones en el pasado con la moderna institución. Se dice que existió en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas. Por otra parte en el Derecho Ático era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa; regía el principio de la acusación privada. Prosiguió a la acusación privada, la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito el encargado de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguiese al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social.<sup>3</sup>

Por lo anterior dicho, junto con Hernández Pliego, afirmo que hay uniformidad respecto a que la institución del Ministerio Público no se conoció en Roma, ni en los pueblos germánicos, aun cuando en la Grecia antigua la acusación privada la ejercía directamente el ofendido por el delito ante el tribunal de los Heliastas. Luego entonces, el Ministerio Público es una creación más reciente, y por lo tanto no es dable suponer su aparición en Roma, ni mucho menos en Atenas. Con estas aclaraciones procederé a realizar el análisis de la evolución del Ministerio Público.<sup>4</sup>

**1.1.2. GRECIA.** Para este periodo recorro al auxilio de Colín Sánchez, el cual manifiesta que al parecer, el antecedente más remoto del Ministerio Público está en el Derecho Griego, especialmente en el Arconte, magistrado que a nombre del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de estos, intervenía en los juicios; sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los probables autores de

---

<sup>3</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. **Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano**, 8ª. ed. Editorial Porrúa, México 1985. pp. 53 y 54.

<sup>4</sup> Cfr. HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. **Programa de Derecho Procesal Penal**, 14ª .ed. Editorial Porrúa, México, 2006, p. 54.

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.<sup>5</sup>

Asimismo, algunos especialistas sugieren como el origen del Ministerio Público en la Grecia anterior a Solón en los Temosteti, funcionarios cuya actividad consistía en denunciar a los imputados ante Senado o a la Asamblea del Pueblo para sostener la acusación.<sup>6</sup>

**1.1.3. ROMA.** González Bustamante explica que en Roma todo ciudadano estaba facultado para promover la acusación popular. Los hombres más insignes de Roma, como Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos; luego se designaron magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales. Éstos adquirieron después gran importancia en los órdenes administrativo y judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar sobre las cuestiones en que estaba interesado el Fisco.<sup>7</sup>

A su vez, Juventino V. Castro aduce con relación al origen del Ministerio Público: *"...para otros el origen es romano, en los: curiosi stationari o irenarcas, con funciones policíacas, y en especial los praefectos urbis en Roma, en los praesides y procónsules en la provincia, o en los defensores civitatis, los advocati fisci y los procuratores Caesaris del imperio."*<sup>8</sup>

A este respecto, la existencia de una figura similar a la del Ministerio Público en Roma, los funcionarios mencionados en las Doce Tablas, llamados judices questiones realizaban una actividad semejante a la del Ministerio Público, tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero sus funciones características eran netamente jurisdiccionales; el Procurador del César, que menciona el Digesto, en el Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente del Ministerio Público, debido a que dicho Procurador en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y

---

<sup>5</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**, 19ª ed. Ed. Porrúa, México 2002. p. 104.

<sup>6</sup> Cfr. CASTRO V. *Op. cit.* p. 5-6

<sup>7</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 54.

<sup>8</sup> CASTRO V. *Op. cit.* p. 6.

cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre estos, para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados.<sup>9</sup>

En suma, en Roma se vislumbran algunos vestigios de lo que actualmente representa la institución del Ministerio Público, tal es el caso de figuras similares como los que señalé en el párrafo anterior.

**1.1.4. PERIODO MEDIEVAL.** En referencia a este periodo, González Bustamante manifiesta que en la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos. Juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres de *sindici*, *cónsules locorum villarum* o simplemente *ministeriales*. No tienen propiamente el carácter de Promotores Fiscales sino más bien representan el papel de denunciante. En Venecia, existieron los Procuradores de la Comuna que ventilaban las causas en la *Quarantía criminale* y los *Conservatori di legge* en la República de Florencia.<sup>10</sup>

Por su parte, Garduño Garmedia refiere que en el periodo de la Edad Media, dentro de la sociedad feudal de Italia, al lado de los funcionarios judiciales se hallaban agentes subalternos a quienes se encomendaba investigar los delitos, llamados *sindici*, *cónsules locorum villarum* o simplemente *ministeriales*, los que tenían el carácter de denunciante.<sup>11</sup>

Por lo anterior, concluyo que habiendo revisado las opiniones de diversos autores, en la Edad Media aún no hay elementos suficientes para poder afirmar la existencia de la institución del Ministerio Público.

**1.1.5. FRANCIA.** Anterior a la Revolución Francesa se puede considerar al Ministerio Público como una institución de origen francés en la Ordenanza del 23 de marzo de 1302, en la que se instituyeron las atribuciones del antiguo

---

<sup>9</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* p. 104.

<sup>10</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* pp. 54 y 55.

<sup>11</sup> Cfr. GARDUÑO GARMENDIA. *Op. cit.* p. 12.

Procurador y abogado del rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, pues anterior a ello sólo actuaban en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca; en esa época la acusación por parte del ofendido o de sus familiares, decayó en forma notable y surge un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio margen al establecimiento del Ministerio Público. Sus funciones eran limitadas, la principal lo fue investigar los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de la pena.<sup>12</sup>

**1.1.6. LA ACUSACIÓN ESTATAL.** Señala González Bustamante que el período de la acusación estatal, tiene su origen en las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793 y se funda en una nueva concepción jurídico-filosófica. Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son, sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía la justicia por derecho divino y era exclusivamente al Rey, a quien correspondía el ejercicio de la acción penal. La Corona, regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la Época Feudal, el Monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedor a graves castigos.<sup>13</sup>

En el mismo orden de ideas Hernández Pliego afirma que también toma como referencia histórica las características del Ministerio Público Francés, pues rompiendo el molde inquisitivo en que el juez aglutinaba las funciones de juzgar, defender y acusar, independizó esta última función, acabando así con el estado de cosas que imperaba antes de la Revolución.<sup>14</sup>

Así pues, colijo que la institución del Ministerio Público nace a raíz de la Revolución Francesa, aunque, no la que conocieron y perfeccionaron ilustres

---

<sup>12</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp. 104-105.

<sup>13</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 55.

<sup>14</sup> Cfr. HERNÁNDEZ PLIEGO. *Op. cit.* p. 55.

figuras como León Gambetta y Julio Simón; se debe considerar que los Procuradores del Rey, son producto de la Monarquía francesa del siglo XIV y fueron creados para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales: el Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el Monarca o las personas que estaban bajo su protección; los dos obraban según las instrucciones que recibían del Soberano. (recordemos que Luis XIV resumía en su persona todas las funciones del Estado) No podía ser una magistratura independiente, pues todavía no se elaboraba la teoría de la división de los poderes. Con la Revolución Francesa se transforman las instituciones monárquicas y las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, son encomendadas a Comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio. Por ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo. Las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. De esta manera son las leyes revolucionarias las que le dieron origen, al transformar las instituciones político sociales en Francia. En la Primera República la institución logra mantenerse inmovible, así como en el Primer Imperio y obtiene su independencia del Poder Ejecutivo en la Segunda República.<sup>15</sup>

**1.1.7. ESPAÑA.** Veré ahora las aportaciones hechas por el Derecho Español a la institución del Ministerio Público.

**1.1.8. LOS PROMOTORES FISCALES.** Colín Sánchez me ilustra con lo siguiente: *“Los lineamientos generales del Ministerio Público francés, fueron tomados por los autores del Derecho Español Moderno. Desde la época del ‘Fuero Juzgo’, había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando*

---

<sup>15</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op cit.* p. 55-56.

*no hubiera un interesado que acusara al delincuente; este funcionario, era un mandatario particular del Rey, en cuya actuación representaba al monarca...En la Novísima Recopilación, Libro V, Título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina (1489), se menciona a los fiscales; posteriormente, durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales: una para los juicios civiles y otro en los criminales.”<sup>16</sup>*

Sobre este tema González Bustamante señala que el establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces con la institución de la Promotoría Fiscal que existió durante el Virreinato y a su vez, creación del Derecho Canónico, que nació con las jurisdicciones eclesiásticas y de allí se trasladó a las jurisdicciones laicas. La fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano. Fisco, viene de la palabra latina *fiscus*, que significa cesta de mimbre, porque era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, pero particularmente se usó esta palabra para designar el tesoro del Príncipe y distinguirlo del tesoro público que se llama Erario. Después, ambos términos se usaron de manera sinónima. Sin embargo al establecerse la Promotoría en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses. Así la Promotoría Fiscal fue una institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Se le cita en la Ordenanza de 9 de mayo de 1587, la cual fue reproducida en México por Ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el Fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación.<sup>17</sup>

Entonces se puede decir que inicialmente los fiscales fueron los encargados de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, luego se les facultó para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real; posteriormente el Fiscal formó parte de la Real Audiencia e

---

<sup>16</sup> COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* p. 105.

<sup>17</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* pp. 65-66.

intervenía en favor de las causas públicas y en los asuntos en los que tenía interés la Corona; además integraba el Tribunal de la Inquisición, aquí el fiscal fue conocido como el Procurador Fiscal y llevaba la acusación en los juicios.<sup>18</sup>

Por lo anterior, afirmo que tuvo fuerte influencia la promotoría de la época de la Colonia, en la creación de la institución del Ministerio Público.

## **1.2. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.**

En este apartado analizaré la ruta azarosa que se ha tenido que remontar para la institucionalización del Ministerio Público en nuestro país.

**1.2.1. ENTRE LOS AZTECAS.** Colín Sánchez narra que refiriéndose a la progresión histórica del Ministerio Público en México, es conveniente hacer alusión a la evolución política y social de la cultura prehispánica en el territorio nacional destacando la organización de los aztecas, puesto que de los estudios realizados se desprende que la fuente de las instituciones jurídicas no debe buscarse nada más en el antiguo Derecho Romano y en el Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas, pues entre ellos imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales. Su Derecho no era escrito, sino más bien, de carácter tradicional y consuetudinario ajustándose a un régimen absolutista. El poder del monarca era delegado a funcionarios especiales; en materia de justicia, el Cihuacoatl es fiel reflejo de esta afirmación, ya que desempeñaba funciones muy peculiares tales como auxiliar al Hueytlatoani, vigilar la recaudación de los tributos; asimismo presidía el Tribunal de Apelación además de ser una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar. Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades se encontraban acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente esta función era delegada a los jueces, los

---

<sup>18</sup>Cfr. GARDUÑO GARMENDIA. *Op cit.* p. 13.

cuales auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios aprehendían a los delincuentes.<sup>19</sup>

También retomo lo expresado por Gabriel Garduño Garmendia: *“En México, entre los aztecas, imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil hacia las costumbres y normas sociales... El Derecho no era escrito sino más bien de carácter consuetudinario, ajustándose en todo al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca...El poder del monarca se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacóatl es fiel reflejo de tal afirmación. Este funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar.”*<sup>20</sup>

De lo expuesto anteriormente, deduzco que no se pueden encontrar antecedentes del Ministerio Público en el Derecho Azteca.

**1.2.2. EN LA ÉPOCA COLONIAL.** El dominio español produjo grandes cambios en cuanto a la aplicación de justicia en la Nueva España. A este respecto, Colín Sánchez señala que las instituciones del Derecho Azteca sufrieron una honda transformación al realizarse la Conquista y paulatinamente fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España. El choque natural que se produjo al realizarse la Conquista trajo como consecuencias desmanes, abusos y atropellos de funcionarios, particulares y también, de quienes escudándose en la prédica de la doctrina cristiana abusaban de su investidura para cometer atropellos. En la investigación de los delitos imperaba una absoluta anarquía. Tal estado de cosas pretendió remediarse con lo dispuesto en las Leyes de Indias y otros ordenamientos jurídicos. Se dispuso la obligación de respetar las normas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, con tal de que no

---

<sup>19</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp. 110-111.

<sup>20</sup> GARDUÑO GARMENDIA. *Op cit.* p. 14.

contravinieran el Derecho Español. En cuanto a la investigación de los delitos el Virrey, los gobernadores, los capitanes generales, los corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello. Posteriormente, el 9 de octubre de 1549, a través de una Cédula Real, se ordenó hacer una selección para que los aborígenes desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; se especificó que la justicia fuese administrada de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido antes de la llegada de los invasores. Así, al designarse alcaldes indios, éstos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las Audiencias y gobernadores. Factores religiosos, económicos, sociales y políticos, fueron la causa determinante de la creación de la Real Audiencia, del Tribunal de la Acordada y otros tribunales especiales a cuyo personal incumbía la investigación de los delitos.<sup>21</sup>

Casi en su totalidad la estructura que regía la investigación de los delitos y la aplicación de justicia fue desdeñada, en un principio por el invasor español. Mucho caos, atropellos, abusos e injusticias se cometieron al pretender trasplantar el modelo de justicia español a la recién invadida Nueva España.

**1.2.3. EL FISCAL EN LA NUEVA ESPAÑA.** Colín Sánchez aduce que en las funciones de justicia, destaca el fiscal, funcionario procedente también del Derecho Español, quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes; aunque en tales funciones, representaba a la sociedad ofendida por los delitos; sin embargo, el Ministerio Público no existía con los fines y caracteres conocidos en la actualidad. El fiscal, en el año de 1527, formó parte de la Real Audiencia, la cual se integró, entre otros funcionarios, por dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal; y por los oidores, cuyas funciones eran, realizar las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia. En lo concerniente al promotor

---

<sup>21</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp.111 - 112.

fiscal, éste, llevaba la voz acusatoria en los juicios que realizaba la Inquisición, siendo el conducto entre ese tribunal y el Virrey, a quien entrevistaba para comunicarle las resoluciones del tribunal y la fecha para la elaboración del auto de fe; asimismo, denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la iglesia.<sup>22</sup>

Como se puede apreciar, fue mayúscula la importancia que tuvo el fiscal, figura señera del Derecho Español en la investigación de los delitos, durante el dominio español en la Nueva España.

**1.2.4. EL FISCAL EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.** Hurgando ya en la vida independiente de nuestro país, de ésta época, Garduño Garmendia indica que ya en la vida jurídica del México independiente siguieron en funciones los procuradores fiscales, mismos que se establecieron en la producción legislativa constitucional; así en la Constitución de Apatzingán de 1814 se señala que en el Supremo Tribunal de Justicia habría dos fiscales: uno para el ámbito civil y otro para el penal. En la Constitución Federal de 1824 se menciona al fiscal formando parte de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843 se conservó la Procuraduría Fiscal. La Ley de 1855, expedida por el Presidente Ignacio Comonfort, federalizó la función del Promotor Fiscal, y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el mismo Presidente, se estableció que todas las causas criminales debían ser públicas con excepción de los casos que contravinieran la moral.<sup>23</sup>

También se tiene que en el proyecto de Constitución de 1857, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, señalando que a todo procedimiento del orden criminal, deberá proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad. Según dicho artículo, el ofendido directamente podía ocurrir ante el Juez a ejercer la acción. También podía iniciarse el proceso a instancias del Ministerio Público,

---

<sup>22</sup> Cfr. *Ibid.* p. 112.

<sup>23</sup> Cfr. GARDUÑO GARMENDIA. *Op. cit.* p. 13.

como representante de la sociedad, pero el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción.<sup>24</sup>

### **1.2.5. INTENTO DE CREACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.**

González Bustamante me acerca al ambiente que privaba entre los creadores de la Constitución de 1857, en lo concerniente al establecimiento del Ministerio Público, al exponer que sin duda alguna los Constituyentes de 1857 conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés, pero no quisieron establecerla en México por respeto a la tradición democrática. El diputado Villalobos manifestó su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar y se le substituyese por un acusador público; expresó que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí mismo y que todo crimen, que es un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar; que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de ese derecho. El diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el Juez sea al mismo tiempo Juez y parte; que independizado el Ministerio Público de los jueces, habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de justicia. El diputado Moreno opinó que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos, y Castañeda hizo notar que si se establece el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obligar al Juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos. Mostró su conformidad con el establecimiento de Ministerio Público, pero propuso que sólo interviniese hasta que la causa se eleve al estado de plenario. Díaz González insistió en que el artículo propuesto no significa que se quite a los ciudadanos el derecho de acusar; que las funciones reservadas en la

---

<sup>24</sup>Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 67.

doctrina al Ministerio Público, en la práctica han estado a cargo de los jueces, lo que disminuye las garantías que debe tener todo acusado. La opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público; la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar estaba profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, pero despertó entre los constituyentes grandes inquietudes por lo monstruoso que resulta que el Juez sea al mismo tiempo Juez y parte y dirija, a su arbitrio, la marcha del proceso.<sup>25</sup>

Francisco Zarco me da una gran perspectiva de los acalorados debates que se dieron en las sesiones del Constituyente al exponer que la discusión en el seno del Constituyente, partió de una idea fundamental que caló hondamente en los legisladores, pues el diputado veracruzano José María Mata, sostuvo enfáticamente que la sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad, cuando alguien habló de que el Ministerio Público representa los intereses de la sociedad. El diputado potosino don Ponciano Arriaga, que tuvo tan destacada intervención en las discusiones, propuso que el artículo quedase redactado en los siguientes términos: En todo procedimiento del orden criminal, debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad. El ofendido por el delito, podía ir directamente ante el Juez, como denunciante o como querellante; podía también hacerlo el Ministerio Público, sin que significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano. Esta propuesta fue rechazada porque los miembros del Congreso palparon los graves inconvenientes que ocasionaría quitar al ciudadano el derecho de ocurrir directamente ante el Juez, quebrantando los principios filosóficos sustentados por el individualismo, según se dijo al final, y el artículo fue declarado sin lugar a votar y se rechazó sin volver a mencionar al Ministerio Público en el curso de las discusiones.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. *Ibid Op. cit.* pp. 67-68.

<sup>26</sup> ZARCO, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente**. Imprenta de Ignacio Cumpido, México 1857. Citado por GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 68.

A efecto de ejemplificar cuál era la situación que imperaba en México en la investigación de los delitos, recurro a un pasaje de la novela "Los Bandidos de Río Frío", mismo que transcribo a continuación:

*"...-Los crímenes deben perseguirse de oficio, y si han dado parte y otra autoridad conoce el negocio, ya lo veremos. ¿No cree usted que es la ocasión de que este juzgado se acredite por su energía y actividad?"*

*-¡Y cómo que lo creo! -respondió el escribano- un crimen así hace la reputación no sólo del criminal, sino también del Juez que lo descubre y lo condena a la muerte.*

*-Pues a descubrirlo y a perseguir sin descanso a los cómplices, a prender a medio México, que de los muchos que caigan alguno ha de ser el asesino, y el miedo de la cárcel los hará confesar.*

*-¡Es que la ley, las fórmulas y los procedimientos requieren que...!*

*-¡Que fórmulas ni que calabazas! México es un país de hecho y parece que ahora comienza usted a vivir. Lo primero que debemos hacer es llamar al director de El Eco del Otro Mundo para averiguar quién es ese marqués o conde que está complicado en el delito. ¡Qué golpe si lográramos que fuese al palo un marqués!*

*El escribano no pudo menos que reír.*

*-¡No se ría usted! Lo que se necesita en este país es atrevimiento, y lo demás lo da la fortuna. Vea usted: en vez de oficios y citas que nos harían perder el tiempo, lo mejor es que usted mismo vaya a la redacción y con cuantas caravanas y atenciones sean posibles, se atraiga usted aquí al director o alguno de los redactores. En caso necesario, use usted de la autoridad, y nada tendrá que decir, puesto que ellos mismos excitan a la justicia a que sea inflexible y obre con energía.*

*-Pero sería menester que usted firmase...*

*-No hay pero que valga; en esta vez déjeme usted obrar y no me haga*

*observaciones, que después en los autos se arreglarán las cosas como deben ser. Cuento con la amistad del ministro de Justicia y con la opinión pública, y ya es bastante, conqué..."*<sup>27</sup>

Era imperioso poner fin a tan nefanda situación que prevalecía en aquella época. Al respecto vuelvo con González Bustamante, el cual señala que el 12 de diciembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, donde aún se advierte una idea confusa en las funciones que corresponde desempeñar en el proceso penal al Ministerio Público. En el artículo 1º se expresa que el Ministerio Público en el Fuero Común, representa el interés de la sociedad ante los tribunales del propio fuero, estando encomendado su ejercicio a los funcionarios que la ley designe. Se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para nombrar al funcionario del Ministerio Público o encomendar a los particulares la representación del gobierno para que gestionen a nombre de éste, ante los tribunales, lo que juzgasen conveniente. En el artículo 3º se enumeran las funciones que corresponden a la institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos en que se afecta el interés público y de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal, quedándole supeditados en estas funciones tanto los agentes de la Policía Judicial como la Policía Administrativa. Es el primer intento para hacer práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los jueces y magistrados. Aunque fuese de una manera teórica, el Ministerio Público se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal; adquiere fisonomía propia como representante de la sociedad, y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso.<sup>28</sup>

Era a todas luces desoladora la situación que prevalecía en la investigación de las acciones que contravenían al Código Penal, en la época que se menciona,

---

<sup>27</sup> PAYNO, Manuel. **Los Bandidos de Río Frío**, 10º ed. Editorial. Porrúa Col. Sepan Cuantos, Número 3 México 1979. pp. 135-136.

<sup>28</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 72.

y a consecuencia de ello, los múltiples abusos que se cometían impunemente en la pretendida investigación de los delitos y aplicación de la justicia.

#### **1.2.6. CONSOLIDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN**

**DE 1917.** Lo manifestado hasta aquí toma cuerpo en la exposición de motivos que envía el Presidente Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente con la finalidad de que se aprobara el artículo 21 C., y con ello, la creación del Ministerio Público como institución independiente del Poder Judicial. Al respecto Franco Villa manifiesta: la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de la justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la Época Colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la

magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo, la persecución de los delitos; la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados; y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más mérito que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.<sup>29</sup>

Los debates ocasionados por la propuesta de crear la institución del Ministerio Público en nuestro país, independiente del Poder Judicial, fueron enjundiosos. Sobre este tópico Benítez Treviño aduce que el diputado José Natividad Macías aclaró el término del proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza en la parte que decía que sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público aclarando que éste solamente podía depender del Poder Ejecutivo, pues el Ministerio Público no es más que un órgano del Ejecutivo. Por eso se tiene que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, el Ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por eso es que en Estados Unidos, por ejemplo, se dice El procurador general de la nación en nombre del presidente de la República porque él es representante del presidente de la República en materia penal. En los Estados, el procurador general del Estado es el representante del Gobernador del Estado porque es él quien va a perseguir. Ahora, ¿cómo persigue?, pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres está dividida en

---

<sup>29</sup> Cfr. FRANCO VILLA, José. **El Ministerio Público Federal 1ª. ed.** Editorial Porrúa, México 1985. pp. 58-59.

dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la policía judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; este no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de Policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Ésto es lo que en los Estados Unidos se llama police-man y lo que entre nosotros se llama el gendarme; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de policía y por las noches con el de sereno; pero todos son la policía preventiva, que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la policía judicial.<sup>30</sup>

En cuanto a la redacción original del texto enviado por el presidente Carranza, retomando a Franco Villa, expresa que la imposición de las penas es propia de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste, sin embargo los constituyentes consideraron que la redacción del precepto debía ser a la inversa, y le correspondía al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales, así como ser el órgano de control y de vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos. En este tenor de ideas fue modificada la redacción del artículo 21 y presentada en los siguientes términos: También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste. El diputado licenciado Enrique Colunga se mostró inconforme con la redacción del proyecto y en su voto particular propuso que el artículo quedara en los siguientes términos: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La

---

<sup>30</sup> Cfr. BENÍTEZ TREVIÑO. Humberto. **Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia**, 2ª. ed. Editorial Porrúa, México 1994. pp. 61-62.

persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Así, la Asamblea aceptó el voto particular del diputado Colunga y su propuesta.<sup>31</sup>

Consecuencia de los acalorados debates, fue la creación del Ministerio Público en los términos en que se conoce actualmente.

Como resultado de esta reforma se cambió drásticamente la manera de iniciar la investigación de los delitos y su prosecución. Al respecto, González Bustamante muestra una aleccionadora panorámica al decir, que a consecuencia de la reforma constitucional realizada a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases: **a)** El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público. **b)** De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público. **c)** Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio; necesita que se lo pida el Ministerio Público. **d)** La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la Ley, puede investigar delitos pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público. **e)** Los jueces de lo criminal, pierden su carácter de Policía Judicial: no están facultados para buscar pruebas por iniciativa

---

<sup>31</sup> Cfr. FRANCO VILLA. *Op cit.* p. 59-62.

propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias. f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los Jueces como denunciante o como querellante. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, una vez cumplidos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente; es además el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales; también interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado y en los casos de los menores e incapacitados. Su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal; en el período de averiguación previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que promueve la acción ante los tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte. Así, el Ministerio Público deja de ser la figura decorativa a que se refería la exposición de motivos enviada por el Presidente Carranza.<sup>32</sup>

**1.2.7. QUÉ ES EL MINISTERIO PÚBLICO.** Hasta aquí he expuesto lo que diversos autores expresan con relación a los antecedentes del Ministerio Público y de su evolución histórica, especialmente en nuestro país. Pasaré ahora a mencionar algunas definiciones con relación a dicho concepto.

**1.2.7.1. DEFINICIÓN.** Expongo a continuación lo que destacados estudiosos del Derecho han referido respecto a la definición del Ministerio Público.

Fix Zamudio lo describe así: *"...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 como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad."*<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* pp. 77-78.

<sup>33</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **La función constitucional del Ministerio Público Tres ensayos y un epílogo.** Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. Serie Doctrinario Jurídico no. III, p. 42.

Castillo Soberanes considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignen las leyes.<sup>34</sup>

Fenech señala que el Ministerio Público es una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento en su caso, en el proceso penal.<sup>35</sup>

Colín Sánchez manifiesta que el Ministerio Público, es 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 aquéllas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.<sup>36</sup>

Carcano, en 1868, mencionó que es un invento de la monarquía francesa únicamente para tener de la mano a la magistratura.<sup>37</sup>

Volviendo con Castillo Soberanes, afirma que Mussio señaló, instituto tiránico que, como el caballo de Troya, lleno de armas y de soldados, de perfidia, de artimañas y engaños ha sido sacrílegamente introducido en el templo de la justicia, enjaezado con terciopelo con largos cordones de oro, hundido como una espina en el corazón de la Magistratura y llamado también entre nosotros, por simple paganismo el Ministerio Público, el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional a un tiempo que ora es soberano, ora esclavo, ora lleva las cadenas al cuello, ora las sujeta y otras con desprecio de toda ley y resumido en sus últimas actitudes es un ente sin inteligencia ni conciencia; un autómatas y una máquina que debe moverse a voluntad del poder ejecutivo.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. **El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México 1992. p. 14.

<sup>35</sup> Cfr. FENECH, Miguel. **El proceso penal**, 3ª. ed. Editorial Agesa. Madrid, España 1978. p. 64.

<sup>36</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* p. 103.

<sup>37</sup> Cfr. Citado por GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 53.

<sup>38</sup> Cfr. CASTILLO SOBERANES. *Op. cit.* p. 14.

Desde mi humilde punto de vista, expongo un esbozo de concepto del Ministerio Público, considerando las funciones que nuestra máxima Ley le ha asignado y a la expansiva actividad que se le ha otorgado en nuestro régimen jurídico como vigilante de la legalidad: **Es el órgano creado por el Estado con facultades para que, a nombre de éste, realice la función investigadora y persecutora de los presuntos delincuentes y, en general, vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que éstas le asignen, y en defensa del interés social, con el apoyo irrestricto de la policía ministerial y de todas las ramas periciales necesarias para la adecuada investigación de los asuntos de su competencia, pero siempre respetando los límites que las propias leyes le impongan.**

**1.2.8. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL MINISTERIO PÚBLICO.** Históricamente, diversos estudiosos del Derecho le han asignado varios principios a los que teóricamente se deba sujetar la institución del Ministerio Público, los cuales se desprenden de la Ley y la Doctrina unos más, otros menos, con la idea de darle uniformidad a esta Representación Social en su actuación. Expongo a continuación los principios más recurrentes:

**1.2.8.1. JERARQUÍA O MANDO.** En cuanto al principio de **mando**, retomando a Castillo Soberanes, le llama jerarquía y significa que el Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y mando del Procurador de justicia. Las personas que lo integran, los diversos agentes del Ministerio Público, se consideran como miembros de un solo cuerpo, pues son una prolongación del titular. En nuestro medio no se ha logrado la unidad absoluta de esta institución, pues existe el Ministerio Público Federal bajo la dirección y dependencia del Procurador General de la República, ésto, en materia federal. En materia común encontramos al Ministerio Público del orden común bajo la dirección del

procurador de Justicia del Distrito Federal, o del estado de la República de que se trate.<sup>39</sup>

Asimismo la institución del Ministerio Público se organiza jerárquicamente bajo la dirección, y por ello también bajo, estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia, que es en quien recaen las funciones. Los individuos que la integran tienen que recibir y acatar las órdenes del Procurador, pues son colaboradores del titular, motivo por el cual, reciben y acatan las órdenes de éste, ya que la acción y el mando en esa materia es de competencia indelegable del titular de la procuraduría.

**1.2.8.2. UNIDAD.** De este apartado, González Bustamante manifiesta que para que la institución del Ministerio Público pueda cumplir fielmente con su cometido, es imprescindible que observe determinados principios que le son inherentes. El primero, es la unidad en el mando: el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador de Justicia. La institución, constituyen una pluralidad de funcionarios, pero su representación coherente y armónico. La unidad consiste en que haya una identidad de mando y de dirección, en todos los actos en que intervengan los funcionarios del Ministerio Público; las personas físicas que forman parte de la institución, constituyen una pluralidad de funcionarios, pero su representación es única e invariable.<sup>40</sup>

**1.2.8.3. INDIVISIBILIDAD.** Ésta se refiere a que en cualquier asunto de la competencia del Ministerio Público, sus integrantes no actúan por derecho propio, sino representando a la institución; así, aunque varios agentes intervengan en una cuestión determinada, no lo hacen por sí mismos, sino a nombre y representación de la institución; asimismo puede ser separado cualquiera de ellos o sustituido, sin que lo actuado por él resulte afectado. Por ello se afirma de este órgano que a pluralidad de miembros, corresponde indivisibilidad de funciones.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Cfr. *Ibíd.* p. 28.

<sup>40</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 59.

<sup>41</sup> Cfr. CASTILLO SOBERANES. *Op. cit.* pp. 28 y 29.

**1.2.8.4. INDEPENDENCIA.** Tomo el punto de vista de González Bustamante, expresa que la independencia, que es una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la institución, es muy relativa mientras no se logre su completa autonomía y se le desligue del Poder Ejecutivo. Para conseguirlo, es indispensable que se consagre la inamovilidad para los funcionarios del Ministerio Público, a fin de que queden colocados en una posición de independencia y libertad en lo que se refiere al desempeño de sus funciones y al margen de toda influencia política. Además, es conveniente hacer una cuidadosa selección del personal, garantizando en sus puestos a los funcionarios probos y aptos, que se hayan especializado en estas materias.<sup>42</sup>

Pero también independencia significa que al momento de ejercer sus funciones, los miembros del Ministerio Público sólo se obliguen a obedecer a la ley y la propia conciencia, sin que interfiera su superior jerárquico, incluyendo al propio Procurador. Todas las instrucciones, incluso las contenidas en circulares y órdenes de servicio deben pasar a segundo plano, ante la necesidad ética de cumplir la Ley teniendo libre conciencia.<sup>43</sup>

**1.2.8.5. BUENA FE.** Sobre este principio, Barragán Salvatierra manifiesta que algunos autores como Julio Acero, establecen que la misión del Ministerio Público es de buena fe en el sentido de que no es su papel el de ningún delator, inquisidor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de la acusación o de la condena, sino simplemente el interés de la sociedad, esto es, la justicia. En definitiva no estamos de acuerdo con este principio, ya que en la práctica procesal el Ministerio Público se ha convertido en un investigador de delitos, y siempre trata al inculpado como un sujeto responsable de un delito y no como lo es, un probable responsable, aparte de que su función no es tratar de consignar como lo hace en todas las

---

<sup>42</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 60.

<sup>43</sup> Cfr. CASTILLO SOBERANES. *Op. cit.* p. 29,

averiguaciones previas que conoce, sino impartir justicia, es decir, consignar cuando procede y archivar cuando es conducente.<sup>44</sup>

Quien ha tenido que enfrentar alguna acusación, aunque a las claras sólo sea una invención de alguien que por otra circunstancia pretenda crearle problemas al acusado, se habrá dado cuenta de que la “buena fe” únicamente existe en la doctrina, pues queda manifiesto que al Ministerio Público lo que le interesa es hacer consignaciones, y no tanto encontrar culpables.

Siempre surgirá la inquietud de si realmente se cumplen estos principios que rigen al Ministerio Público, acaso suficiente su mera enunciación para que esta institución cumpla a cabalidad con los graves cometidos que le corresponden y que redundan de manera directa en beneficio o perjuicio de la sociedad. De estas reflexiones me surge la idea de la urgencia de que una institución ajena a la PGJDF fiscalice el desempeño de Ministerio Público.

**1.3 EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO NACIONAL.** En las diversas constituciones de las entidades federativas de la República Mexicana se establecen conceptos variados de lo que constituye actualmente la institución del Ministerio Público. A continuación transcribo algunas de ellas:

Constitución del Estado de Baja California.

*Artículo 69.- El Ministerio Público es la institución encargada de la investigación y persecución de los delitos, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. También le corresponde el velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención conforme a su ley orgánica respectiva. A ese fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales. Asimismo compete a esta institución proteger los intereses de los menores e incapaces, como*

---

<sup>44</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. **Derecho Procesal Penal**, 2ª ed. Editorial Mc Graw Hill, México 2004. p. 171.

*también los derechos individuales y sociales, en los términos que señalen las leyes aplicables.*

Constitución del Estado de Colima.

*Artículo 80.- El Ministerio Público es la institución única, indivisible y de buena fe, que tiene por objeto velar por el cumplimiento de la ley y combatir las conductas delictivas que atentan contra la sociedad que representa, mediante el ejercicio de la acción penal y de reparación del daño. Le corresponde también la defensa de los derechos del Estado y la intervención en los procedimientos que afecten a las personas a quienes las leyes otorguen especial protección.*

Constitución del Estado de Durango.

*Artículo 81. El Ministerio Público es una institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia de las leyes de interés general, investigar y perseguir los delitos del orden común, la protección de las víctimas de los mismos, y ejercitar la acción penal ante los tribunales judiciales.*

Constitución del Estado de Hidalgo.

*Artículo 81. Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.*

*La policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.*

Constitución del Estado de México.

*Artículo 79 A.- el Ministerio Público tiene las atribuciones fundamentales siguientes:*

*I.- Vigilar y procurar el exacto cumplimiento de la ley y el respeto a las garantías individuales en todos los asuntos en que intervenga, interponiendo los recursos que fueren procedentes con arreglo a la ley e intervenir en cuanto corresponda para que la administración de justicia sea pronta y expedita;*

*II.- Perseguir ante los tribunales del orden común los delitos; en consecuencia, a él corresponderá recibir las denuncias, acusaciones o querellas tanto de las autoridades como de los particulares, practicar desde luego, las diligencias de carácter urgente, que no fueren de la exclusiva competencia de las autoridades judiciales, buscar y presentar las pruebas que acrediten los elementos del cuerpo del delito de que se trate, así como las que acrediten la probable responsabilidad de los inculpados;*

*III.- Ejercitar acción penal en contra de los probables responsables del delito ante los tribunales competentes, solicitando las órdenes de aprehensión que procedan con arreglo a la ley.*

*IV.- Hacer lo conducente para que los juicios se sigan con toda regularidad, pidiendo la aplicación de las penas que estime procedentes en sus respectivos casos;*

*V.- Intervenir en los asuntos judiciales que interesen a la sociedad y a las personas a quienes la ley conceda especial protección, en la forma y términos que la misma determine;*

*VI.- Ejercer las demás atribuciones que le encomienden las leyes.*

Constitución del Estado de Morelos.

*Artículo 93.- El Ministerio Público es órgano del Estado y a su cargo está velar por la exacta observancia de las leyes. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. El Ministerio Público intervendrá además, en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quienes la ley concede especial protección, en la forma y términos que la misma ley determina.*

Constitución del Estado de Nayarit.

*Artículo 92.- El Ministerio Público es el representante legítimo de los intereses sociales ante los tribunales de justicia.*

Constitución del Estado de Oaxaca.

*Artículo 95.- El Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés público y para realizar su función deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de dichas leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección.*

Constitución del Estado de Puebla.

*Artículo 61. El Ministerio Público es la institución que tiene por objeto velar por el cumplimiento de las leyes; ejercerá las acciones que procedan en contra de quienes las transgredan, hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorga protección. ejercerán las facultades del Ministerio Público un procurador general de justicia y los agentes que la ley determine.*

*Para la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes la Procuraduría General de Justicia contará con un cuerpo policiaco de investigación que estará bajo el mando directo del Ministerio Público.*

Constitución del Estado de Querétaro.

*Artículo 110.- El Ministerio Público estará presidido por el Procurador General de Justicia del Estado, quien será, además, el titular de la dependencia, el consejero jurídico del gobierno y representante del gobierno del Estado en los asuntos que le encomienden las leyes o expresamente el gobernador.*

*El Procurador General de Justicia del Estado, será designado por el gobernador con la ratificación del congreso del Estado o, en sus recesos, de la diputación permanente. Antes de tomar posesión de su cargo, deberá rendir la protesta de ley, ante el propio titular del Ejecutivo; quien podrá removerlo*

*libremente. En tanto se designe un nuevo procurador y de que se le ratifique, ocupara el cargo el subprocurador que designe el gobernador.*

De lo anterior se desprende que en común, los Procuradores Generales de Justicia de las Entidades Federativas de nuestro país tienen a su cargo la investigación, persecución y prosecución de los delitos, y delegan responsabilidades en los agentes del Ministerio Público, los cuales, a su vez son auxiliados por la policía judicial o ministerial, y todos los auxiliares periciales que las leyes les asignen.

## **CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL.**

**2.1 MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.** El eminente jurista Sergio García Ramírez, manifiesta que en relación al Ministerio Público mexicano, señala Ceniceros que éste se ha formado por tres elementos, a saber: la promotoría fiscal española, el Ministerio Público francés y elementos propios mexicanos. Igualmente Piña y Palacios reconoce tres elementos que dan origen al Ministerio Público mexicano: francés, español y nacional. Del mismo parecer es Juventino V. Castro, quien señala que del ordenamiento francés tomó como característica principal el de la unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo hace en nombre y representación de la institución. La influencia de la legislación española se encuentra, en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del fiscal de la inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional está en la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en México -a diferencia de lo que sucede en Francia-, el medio probatorio del ejercicio de la acción penal está reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el jefe de la policía judicial.<sup>45</sup>

En este segundo Capítulo hago una revisión jurídica, con la finalidad de conocer el marco legal del Ministerio Público, tanto Federal como del Distrito Federal, sin embargo se requiere enfatizar que mi análisis se centra en la materia penal, dejando al margen otras atribuciones que la ley le confiere, como lo son en los campos de los Derechos: Civil, Familiar y Administrativo.

**2.1.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA.** Con respecto al marco jurídico del Ministerio Público, Barragán Salvatierra manifiesta: *“Los artículos 21, 89 fracción II y 102 de la Constitución establecen las facultades específicas del Ministerio Público e indican en quién debe residir, pero no su organización, por lo que se debe recurrir*

---

<sup>45</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **Curso de Derecho Procesal Penal**, 3ª ed. Editorial Porrúa, México 1980. pp. 231-232.

*a las leyes orgánicas respectivas...En el texto de las mismas establece sus facultades y obligaciones, personal que lo integra, distribución de éste y algunos otros aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones legales...Cabe mencionar que las leyes orgánicas tanto del Ministerio Público de la Federación como del Distrito Federal, son modificadas en forma continua, en especial por los constantes cambios de titulares, de política gubernamental o interna, así como de los conflictos sociales que se dan de manera cotidiana en México, creándose o suprimiéndose subprocuradurías, direcciones, coordinaciones, agencias especializadas, subdirecciones, nuevos sectores para mayor descentralización de las instituciones, etc. Por lo que es indispensable estar al tanto de las reformas a estos ordenamientos legales, con la debida revisión del Diario Oficial de la Federación y de la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal, en el cual son publicadas.”<sup>46</sup>*

Por lo anteriormente expuesto, se desprende la necesidad de estar muy al pendiente de los cambios internos en la normatividad de la PGJDF.

**2.1.3 ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.** La función primordial asignada al Ministerio Público en materia penal, se encuentra inserta en el artículo 21 de la Carta Magna, el cual literalmente cita que:

*"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato."*

El antecedente inmediato del artículo 21 C. vigente es el precepto del mismo número de la Carta Federal del 5 de febrero de 1857, según el cual:

*"La aplicación de las penas propiamente como tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley."*

---

<sup>46</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA. Op cit. pp. 171 y 172.

Finalmente, después de su última reforma, este artículo quedó de la siguiente manera: *“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.”*

Así pues, se tiene que es la Institución del Ministerio Público quien se encarga de la investigación de los delitos, siempre auxiliada por los agentes de la Policía Judicial y demás peritos que la ley autoriza.

**2.1.4. ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL.** Por otra parte, el artículo 102 de la CPEUM preceptúa: *“La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General... Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; para la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine...”*

*“El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución...”*

Habría que considerar si es ya el momento de disminuir la enorme carga de atribuciones que se le asignan al Ministerio Público.

**2.1.5. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** Las atribuciones del Ministerio Público Federal son establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Al respecto, el artículo 113 de la citada ley establece:

*"El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que tienen de aquéllos, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:*

*I.- Cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se ha presentado; y*

*II.- Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado.*

*Si el que inicia una investigación no tiene a su cargo la función de proseguirla, dará inmediata cuenta al que corresponda legalmente practicarla.*

*Cuando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente, a título de requisito de procedibilidad, el Ministerio Público Federal actuará según lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para conocer si la autoridad formula querrela o satisface el requisito de procedibilidad equivalente."*

De lo anterior transcrito, se tiene que para iniciar una averiguación previa, el Ministerio Público debe ajustarse estrictamente a lo que establece el artículo citado.

Por otro lado el artículo 136 del mismo ordenamiento adjetivo dispone que:

*"En el ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:*

*I.- Promover la incoación del proceso penal;*

*II.- Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;*

*III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;*

*IV.- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;*

*V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y*

*VI.- En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.”*

Como mencioné, en su artículo 113, fracción II, tercer párrafo, de la ley en cita, aclara que cuando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente el agente del Ministerio Público Federal deberá actuar conforme a lo previsto en la LOPGR.

A continuación señalaré los ordenamientos jurídicos secundarios, normativos de las funciones del Ministerio Público Federal, aclarándose que en los puntos subsecuentes analizaré aquéllos que corresponden al Ministerio Público del Distrito Federal.

**2.1.6. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y REGLAMENTOS INTERNOS.** En el artículo 102 C., apartado A, se regula que: *“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva.”*

Dicha Ley respectiva es la LOPGR. Así pues, resulta que tanto en la Constitución (Art. 102, Apartado A), como en la LOPGR (Art. 2º.) se reconoce que la institución del Ministerio Público Federal estará presidida por el Procurador General de la República, con las atribuciones que a continuación se describen.

De manera más amplia, el apartado A del artículo 102 C. ordena que:

*“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de*

*diez años, con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.*

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

*El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.”*

Sigue expresando el citado artículo que el Procurador tiene atribuciones para intervenir:

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

*El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.”*

El apartado en estudio, aclara que actualmente la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal. A este respecto Colín Sánchez expone que al Procurador General de la República se le atribuía en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 102 reformado, que le correspondía: emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República le

enviara para su estudio y sobre los asuntos que ordenara o que fueran solicitados por el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal, y que además, le correspondía el asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratado en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal. En la última reforma al artículo de la Constitución en cita, como se advierte del nuevo texto, ya no está a cargo del Procurador General de la República ejercer la función del Consejero Jurídico del Gobierno.<sup>47</sup>

Por otro lado, el artículo 4º de la LOPGR prevé lo siguiente:

*“Artículo 4. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:*

*I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:*

*A) En la averiguación previa:*

*a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;*

*b) Investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción, conforme a las normas aplicables con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;*

*c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;*

---

<sup>47</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp. 145-146.

*d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a 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;*

*e) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;*

*f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;*

*g) Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por el artículo 20, apartado A, fracción I y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;*

*i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;*

*j) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;*

*k) Determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;*

*l) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:*

*1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;*

*2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad*

*del indiciado;*

*3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;*

*4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;*

*5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y*

*6. En los demás casos que determinen las normas aplicables.*

*m) Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;*

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

*ñ) Las demás que determinen las normas aplicables.*

*Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten.*

*En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, el Agente del Ministerio Público de la Federación solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que*

*presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el artículo 16, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*B) Ante los órganos jurisdiccionales:*

*a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;*

*b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;*

*c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley;*

*d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación;*

*e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;*

*f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales,*

*y*

*g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.*

*C) En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:*

*a) Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal;*

*b) Recibir todos los elementos de prueba que la víctima u ofendido le aporte en ejercicio de su derecho de coadyuvancia, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como para determinar, en su caso, la procedencia y monto de la reparación del daño. Cuando el Ministerio Público de la Federación considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;*

*c) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y, en los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, privación ilegal de la libertad, o cuando así lo considere procedente, dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;*

*d) Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;*

*e) Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;*

*f) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño, y*

*g) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.*

*II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:*

*a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;*

*b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Presidente de la República de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento;*

*c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud del coordinador de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.*

*Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Institución los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o su patrimonio ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes, y*

*d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.*

*III. Intervenir en la extradición o entrega de indiciados, procesados, sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;*

*IV. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la Federación, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.*

*Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación en ejercicio de sus funciones. El incumplimiento a los*

*requerimientos que formule el Ministerio Público de la Federación será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable;*

*V. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y*

*VI. Las demás que las leyes determinen.*

Como atribuciones indelegables del Procurador General de la República, en el artículo 6 de la LOPGR se preceptúa lo siguiente:

*“Artículo 6. Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:*

*I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades de la Procuraduría General de la República. En esas comparecencias y bajo la responsabilidad del Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, o aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva;*

*II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;*

*III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en*

*el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;*

*VI. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;*

*VII. Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de instrumentos internacionales en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias de la Administración Pública Federal;*

*VIII. Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable;*

*IX. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados;*

*X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y municipios, así como con organizaciones de los sectores social y privado;*

*XI. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática que implica las distintas actividades de la Institución, y*

*XII. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables...”.*

De acuerdo con la misma Ley Orgánica (artículo 20), los auxiliares del Ministerio Público Federal pueden ser directos o suplementarios:

Directos:

- a) La policía federal investigadora, y
- b) Los servicios periciales.

Suplementarios:

La Policía Federal Preventiva;

Los agentes del Ministerio Público del fuero común, de las policías en el Distrito Federal, en los Estados integrantes de la Federación y en los Municipios, así como los peritos, en las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;

El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;

Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales, y

Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios en lo que corresponda exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución.

Por otra parte la LOPGR ha delimitado sus funciones y actividades con los siguientes reglamentos internos:

1. Manual de Organización General de la PGR.- Establece la estructura organizacional y las funciones específicas de las dependencias de la PGR, teniendo dependencia directa del Procurador diez de los órganos, cuatro desconcentrados y seis integrados a la estructura determinada según oficio de 31 de enero de 2005.

2. Reglamento del Servicio de Carrera (DOF 26 de enero de 2005).- Este Reglamento de reciente promulgación tiene por objeto desarrollar el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal para agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Investigadora y peritos, así como determinar la actuación y coordinación de las unidades administrativas y órganos competentes de la Procuraduría General de la República, organismos y demás instancias que intervienen en el mismo.

3. Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal. (14 de mayo de 1993).- En este ordenamiento se establecen los procedimientos de selección, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones de los Agentes del Ministerio Público, clasificándose los agentes en personal de carrera y personal designado, exceptuándose estos últimos de cualquier promoción, en todos los casos el título de Licenciado en Derecho es indispensable.

#### **2.1.7 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL.**

Debido a que el origen jurídico de la Policía Federal Investigadora se localiza en el ámbito Constitucional a continuación se revisarán sus atribuciones y funciones.

La policía federal investigadora tiene su origen y normatividad Constitucional en el artículo 21 de la Norma Suprema, el cual menciona que bajo la autoridad del Ministerio Público le corresponde la investigación y persecución de los delitos.

El artículo 21 de la LOPGR, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2002 señala que la policía federal investigadora actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en términos de lo ordenado por el artículo 21 de la C. y demás ordenamientos aplicables, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden federal.

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

Conforme a las instrucciones que dicte el Ministerio Público de la Federación, la policía federal investigadora desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y, exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 de la C., dicte el propio Ministerio Público de la Federación.

En todo caso, tal policía actuará con respeto a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, así como las normas que rijan esas actuaciones.

El Reglamento de la LOPGR en su artículo 22 aclara que la policía que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, se integra en la AFI, en los términos del Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Con independencia de las atribuciones conferidas a la Agencia y a sus unidades subalternas, cualquiera de los agentes que le estén adscritos estará facultado para ejecutar mandamientos ministeriales y judiciales. Al frente de la Agencia habrá un Titular, quien será nombrado y removido por el Procurador.

Según lo dispone el Manual de Organización General de la PGR, la AFI agrupa las facultades y atribuciones de la policía federal de investigaciones.

La AFI tiene como objetivo: Planear y conducir los operativos que apoyen de manera eficaz al Ministerio Público de la Federación, así como restituir y potenciar a la Policía Federal Investigadora, en su capacidad de búsqueda de los elementos de delito para combatir frontalmente a la delincuencia organizada y alejarla del esquema reactivo que opera.

## **2.2. MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Al referirse a los antecedentes históricos del Ministerio Público del Distrito Federal, Barragán Salvatierra expresa: *“Es el organismo dependiente del Ejecutivo Federal que tiene como función esencial la actividad del Ministerio Público del Distrito Federal...Su antecedente se encuentra en la reforma de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857 en la que, por influencia francesa, el procurador y el fiscal dejan de integrar la Suprema Corte de Justicia; señala que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que debía presidirlo serían nombrados por el Ejecutivo... Con anterioridad, tanto en la esfera federal como del Distrito Federal, de manera predominante en las diversas constituciones y leyes orgánicas, situaron esta institución dentro del Poder Judicial, para seguir la tradición española...De los antecedentes anteriores se crea la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales de fecha 12 de septiembre de 1903, que por primera ocasión organizó al Ministerio Público local en forma jerárquica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, pero no de manera unitaria, debido a que se crearon varios procuradores como jefes del Ministerio Público, de los cuales uno queda en el Distrito Federal y en la parte de Baja California, y los otros en los territorios federales.”*<sup>48</sup>

No está por demás tener, aunque sea de manera sucinta, un panorama respecto de la evolución que la institución del Ministerio Público ha tenido en el Distrito Federal.

---

<sup>48</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* pp. 172-173.

### **2.2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

**2.2.2. ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.** Inicialmente cito el artículo 122 C., mismo que establece la forma de gobierno del Distrito Federal, que en su base quinta, tercer párrafo:

*“El Ministerio Público en el Distrito Federal, será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señalan los estatutos de gobierno, este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento.”*

Por lo anterior expuesto se advierte que actualmente el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y no por el Ejecutivo Federal, pues hay que señalar que el documento jurídico que hace las veces de la Constitución del Distrito Federal, o sea el Estatuto de Gobierno, señala en su artículo 10 que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

**2.2.3. ARTÍCULO 10 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.** Por otro lado, expongo el contenido del artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual dispone:

*“Artículo 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un procurador general de justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República.*

*Para ser Procurador General de Justicia se deberán cubrir los siguientes requisitos:*

*I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*

*II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;*

*III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;*

*IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y*

*V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.*

*En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.*

*La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que está a cargo del Procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.*

*El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo*

*adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

*Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.”*

**2.2.4. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y CÓDIGO PENAL PARA DISTRITO FEDERAL.** Se tiene además el CPPDF. Este código adjetivo indica la manera de llevar a la práctica las disposiciones contenidas en el CPDF.

La competencia del Ministerio Público en el Distrito Federal se encuentra ordenada en el artículo 2 del ordenamiento adjetivo en cita, el cual es del tenor siguiente:

*“Artículo 2. Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:*

- I. Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;*
- II. Pedir la libertad de los procesados, en la forma y término que previene la ley; y*
- III. Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.”*

Por otra parte el artículo 3º de la ley antes mencionada, señala las atribuciones del Ministerio Público:

*“I. Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias;*

*II. Pedir al Juez a quien se consigne el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la existencia del delito y de sus modalidades;*

*III. Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 del Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;*

*IV. Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;*

*V. Pedir al Juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado;*

*VI. Pedir al Juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y*

*VII. Pedir la libertad del detenido, cuando ésta proceda.”*

**2.2.5. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.** La LOPGJDF señala la organización que debe observar la PGJDF, siendo ésta la siguiente:

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

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

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

*II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;*

*III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;*

*IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;*

*V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;*

*VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema 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 a 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...”.*

Respecto de los auxiliares del Ministerio Público del Distrito Federal, la misma ley (LOPGJDF) refiere:

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

*I. La Policía Judicial; y*

*II. Los Servicios Periciales.*

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

*Artículo 24. La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y 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, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.*

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

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

De lo recién expuesto se deduce la gran responsabilidad e importancia que conlleva el desempeñarse como agente del Ministerio Público, y por ello, el cuidado que debe haber al seleccionar a los aspirantes a ocupar estos cargos, y que además deben ser objeto de una permanente capacitación, pero también de continua vigilancia.

Por otro lado, el artículo 2º del RLOPGJDF señala la integración administrativa de la Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

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

- *Oficina del procurador.*
- *Secretaría particular.*
- *Fiscalía para servidores públicos.*
- *Dirección general de política y estadística criminal.*
- *Unidad de comunicación social.*
- *Albergue temporal.*
  
- *Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas.*
- *Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o averiguaciones previas.*
  
- *Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y de mandamientos judiciales.*
- *Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública.*

- *Dirección general jurídico consultiva.*
- *Dirección general de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública.*
- *Dirección general de derechos humanos.*
- *Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y servicios a la comunidad.*
- *-Dirección general de servicios a la comunidad.*
- *Dirección general de atención a víctimas del delito.*
- *Oficialía mayor y direcciones de área.*
- *Dirección general de programación, organización y presupuesto.*
- *Dirección general de recursos humanos.*
- *Dirección general de recursos materiales y servicios generales.*
- *Dirección general de tecnología y sistemas informáticos.*
- *Visitaduría general y agencias para la supervisión técnico-penal.*
- *Contraloría interna.*
- *Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal.*
- *Jefatura general de la policía judicial.*
- *Coordinación general de servicios periciales.*
- *Instituto de formación profesional.*

De esta manera se ha expuesto, aunque sea someramente, la estructura, organización, atribuciones y otras generalidades del Ministerio Público, de las que dispone para hacer frente a la investigación, persecución y/o prosecución de los delitos.

### **CAPÍTULO III. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO PENAL.**

Para iniciar este tema recurro al tratadista Colín Sánchez, el cual señala que los actos que realiza el agente del Ministerio Público, son de naturaleza administrativa, lo cual justifica que se les apliquen los principios del Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro. Además la propia naturaleza administrativa del agente del Ministerio Público reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si puede proceder o no, en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el subórgano jurisdiccional, oficiosamente para avocarse al proceso. Aún más, la sustitución, como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la organización, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, que cae también dentro del orden administrativo.<sup>49</sup>

Referente a si el Ministerio Público también es un órgano judicial, Barragán Salvatierra manifiesta que Vassalli y Sabatine se inclinan a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que no puede ser un órgano administrativo sino más bien de carácter judicial, para eso adoptan la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas.<sup>50</sup>

Sin embargo, a la afirmación de estimar al Ministerio Público como un colaborador de la función jurisdiccional, debo decir que para el adecuado cumplimiento de sus fines, el Estado asigna deberes específicos a sus funcionarios para que mantengan el orden y la legalidad en colaboración plena y coordinada, así el órgano acusador del Estado, el Ministerio Público, al llevar a

---

<sup>49</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp. 107-108.

<sup>50</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* p. 167.

cabo sus investigaciones debe hacer constar todo acto lesivo en contra de la sociedad; de esta manera auxilia al titular de la función judicial.”<sup>51</sup>

Por lo expuesto concluyo que, efectivamente, el Ministerio Público es un Representante Social en el ejercicio de la función persecutoria, así también, los actos que realiza son de naturaleza administrativa y por lo tanto es un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo, es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufre un retroceso en su formación histórica puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual que, en forma suficientemente clara, precisa en su artículo 21 C. que es a los órganos jurisdiccionales a quienes se les ha otorgado la facultad de aplicar las penas y al Ministerio Público, como autoridad pública, la de perseguir e investigar los delitos.

Al estudiar respecto al Ministerio Público y la acción penal, encuentro lo siguiente, la función del Ministerio Público como órgano monopolizador del ejercicio de la acción penal debe sufrir una profunda transformación, a fin de alcanzar un elevado sistema de justicia no autoritario, pues tal parece que la mentalidad inquisitoria característica de los siglos pasados mantuviera su presencia en la práctica de la averiguación previa, ya que innecesariamente se repite la historia en que la autoridad es juez y parte dentro de un procedimiento, en donde la misma se constituye en un juez policía que realmente va a limitar las funciones judiciales.

La naturaleza jurídica y función actual del Ministerio Público se basa en una indebida interpretación de los artículos 21 y 102, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, lo cual es una indebida interpretación ya que la encomienda de la representación social debe limitarse únicamente a la búsqueda de elementos de

---

<sup>51</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* p 109.

convicción, y no al desahogo y valoración de pruebas, ante sí mismo, pues ello significa una evidente invasión de la competencia exclusiva de los jueces.

Que el Constituyente de 1917 omitiera regular los principios rectores dentro de la averiguación previa tiene una explicación, pues sólo el juzgador quedó facultado para desahogar el adecuado desarrollo de un procedimiento legal que tienda a la búsqueda de la verdad histórica que se requiere, pues así se demuestra que se encuentra comprendida dentro del procedimiento penal la valoración de pruebas que determinen la responsabilidad del inculpado.

De tal guisa, es válido inferir que la función del Ministerio Público se redefinió, al pasar de ser el responsable de esa preparación del ejercicio de la acción penal al sistema actual, en donde, además de localizar las pruebas, las desahoga y valora para decidir si se le consigna el caso al juez; y si ésto sucede, el juez les concederá valor de convicción pleno, no sólo para determinar si el acusado debe ser procesado, sino para dictar su fallo definitivo.

En el presente Capítulo se realiza una revisión de los aspectos del proceso penal destacándose la fase de la averiguación previa y la importancia que en ésta tiene la Teoría General del Delito.

**3.1. MARCO JURÍDICO.** Si se toma en cuenta que en el Capítulo segundo de esta tesis, expuse que tanto la Constitución como la legislación secundaria regula las funciones del Ministerio Público, a continuación, haré exclusivamente un listado de éstas: C., LOPGR, en el caso del Ministerio Público Federal y la LOPGJDF, los Códigos Procedimentales Penales, Federal y del Distrito Federal, así como sus respectivos ordenamientos de organización.

**3.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL.** Respecto de este tema, me permito exponer las ideas que en torno al mismo realiza Carlos Barragán Salvatierra, por considerar que nos arroja una importante luz sobre la cuestión que

se trata. Este autor expone que si se hace referencia al proceso penal, es necesario diferenciarlo del procedimiento; proceso y procedimiento no son términos sinónimos pues sabido es que no puede haber proceso sin juez y que es imprescindible su intervención para que tengamos proceso. Por lo tanto el procedimiento contempla una idea más extensa porque puede existir procedimiento sin que exista un proceso, en cambio y especialmente en el Derecho Penal Mexicano, no puede haber proceso sin que el procedimiento lo anteceda. En cuanto a la palabra juicio, deriva del latín judicium, que a su vez, viene del verbo judicare, compuesto de ius, derecho, y dicere, que significa dar, declarar el derecho en concreto. Así también juicio es el momento procesal en que la acción penal se formaliza, pues el juez ya no puede reclasificar el delito al dictar sentencia.

Según se desprende del artículo primero del Código Federal de Procedimientos Penales, el término procedimiento es nuestro universo y que dentro del mismo se envuelve el proceso y dentro de éste, el juicio. De esta manera el procedimiento abarca desde la Averiguación Previa hasta la ejecución de sentencias y procedimientos especiales; el proceso se inicia a partir del auto de formal prisión o sujeción a proceso, y el juicio, a partir del momento en que el Ministerio Público de la Federación rinde conclusiones acusatorias.

Tratando de hacer un razonamiento jurídico no es posible considerar que durante el término Constitucional, esto es la preinstrucción o preproceso, podamos considerarlo como el inicio del proceso, ya que en este breve periodo se va a establecer precisamente si el sujeto o sujetos van a ser procesados y esto lo determina el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, que en el mismo se va a establecer entre otras cosas un cambio a la terminología del probable sujeto activo, esto es, deja de ser indiciado para convertirse en procesado y se establece que a partir de la notificación del auto Constitucional se le va a abrir un proceso,

ya sea de naturaleza ordinaria o bien sumaria.

Se debe tomar en cuenta por la importancia que reviste, la teoría del maestro Rivera Silva, en el sentido de que cuando el Ministerio Público hace la consignación no está ejercitando la acción penal, ya que da inicio a un proceso penal y que la acción penal se da hasta que el Ministerio Público rinde conclusiones acusatorias que es la parte donde se formaliza la acción penal y se da en plenitud.

Este precepto ha sido criticado por diversos autores al señalar que no cabe por su naturaleza administrativa dentro del procedimiento penal la etapa de ejecución de sentencia, pero consideremos que la averiguación previa está en manos de un órgano administrativo como es el Ministerio Público, pero que pasaría si el reo que se encuentra cumpliendo una pena entre otras cosas se diera a la fuga; quien ordenará su reaprehensión será el juez que lo sentenció y tendrá una participación directa el propio Ministerio Público.<sup>52</sup>

### **3.3. FASES DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Hablando de la legislación del Distrito Federal, en cuanto a las fases del procedimiento penal, diré que en la ley distrital no existe una norma idéntica a del CFPP pero la interpretación de diversos preceptos permite deducir que en este último ordenamiento se presentan las siguientes fases o periodos procesales: averiguación previa, instrucción, juicio y ejecución. Nuestra doctrina suele excluir el periodo ejecutivo, al que considera fuera del procedimiento penal, pese a que la doctrina italiana -muy influyente sobre la mexicana- se pronuncia en sentido diferente.<sup>53</sup>

De la comparación antes enunciada entre las dos leyes adjetivas en estudio, deduzco que en el CFPP existe una sistematización de las etapas del

---

<sup>52</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA. Carlos. **El procedimiento penal electoral**, Revista Mexicana de Justicia. México, Distrito Federal. PGR, Sexta Época No. 5, pp. 63-65.

<sup>53</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria ADATO GREEN. **Prontuario del Proceso Penal Mexicano**. 11ª ed. Editorial Porrúa, México, 2004. p 10.

proceso penal, a través de las cuales se va desarrollando dicho proceso; en cambio la ley adjetiva distrital no realiza ésta, por lo que se tiene que recurrir a la teoría general del proceso y a los estudios realizados por los tratadistas en la materia para extraer sus etapas.

**3.4. LA AVERIGUACIÓN PREVIA.** El procedimiento penal es el conjunto de actividades y formas regidas por el Derecho Procesal Penal, que se inician desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido un delito y lo investiga, y se prolonga hasta el pronunciamiento de la sentencia, donde se obtiene la cabal definición de las relaciones de Derecho Penal.<sup>54</sup>

De esta definición se desprende que dentro del procedimiento penal, entre otras, existen actividades de investigación denominadas averiguación previa, la cual tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejerce o no la acción penal. En esta fase el Ministerio Público, como jefe de la Policía Judicial recibe las denuncias o querellas de los particulares o de cualquier autoridad, sobre hechos que estén determinados en la ley como delitos; practica las primeras diligencias, asegura los objetos o instrumentos del delito, las huellas o vestigios que haya dejado su perpetración, y busca la posible responsabilidad penal de quienes hubiesen intervenido en su participación.<sup>55</sup>

Constitucionalmente, estas diligencias de averiguación previa son dirigidas por el Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 21 C. al señalar:

*“...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”*

Quedan reglamentadas estas actividades en las leyes secundarias, en el CFPP, en sus artículos 1º fracción I, 2º fracciones I a XI y 3º fracciones I a IV; y en

---

<sup>54</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* p. 5.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibid.* p. 123.

el del fuero común del Distrito Federal, en el CPPDF, en el título segundo, referente a las diligencias de la averiguación previa, y en la LOPGJDF en el Capítulo I, de sus atribuciones.

En el título segundo del CPPDF, que menciona las diligencias de la averiguación previa, se autoriza al Ministerio Público para solicitar ante el Juez la solicitud de la práctica de diligencias complementarias de averiguación previa.

A este respecto, Rafael Pérez Palma señala, con relación a las diligencias complementarias de averiguación previa y concretamente de las órdenes de aprehensión y cateo: *“...Si la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, pero las órdenes de detención, de aprehensión o de cateo, no pueden emanar sino de la autoridad judicial, resulta evidente e incuestionable la dependencia o subordinación del Ministerio Público respecto a la autoridad judicial, y limitada o restringida la autonomía del órgano investigador...”*<sup>56</sup>

Sin embargo, el autor en cita indica en páginas posteriores que ese error de los Constituyentes queda enmendado en el mismo artículo 16 C., autorizando las detenciones administrativas en favor del Ministerio Público, el cual al ser una autoridad de carácter administrativo queda dentro del supuesto señalado en el párrafo 5º del precepto Constitucional.<sup>57</sup>

La intervención del Ministerio Público, en este caso, se encuentra supeditada a que previamente se haya ejercido la acción penal ante el órgano jurisdiccional, y ante la presunción de que el probable responsable pretenda sustraerse a la acción de la justicia y no se cuente con la orden de aprehensión, ya que por la hora o el lugar no exista Juez que la expida, la autoridad administrativa podrá proceder a la captura del inculpado poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial.

Pero este no es el único caso en que el Ministerio Público y la Policía Judicial, no tendrán necesidad de recurrir al Juez para proceder a la detención del

---

<sup>56</sup> PÉREZ PALMA, Rafael. **Guía de Derecho Procesal Penal**. Cárdenas Editor y Distribuidor, México. 1975. p. 248.

<sup>57</sup> Cfr. PÉREZ PALMA. *Op. cit.* p. 250.

probable responsable, ya que el mismo artículo 16 C. en su párrafo cuarto autoriza a cualquier persona para detener al probable responsable penal cuando se le sorprenda al momento de estar cometiendo el delito, hipótesis dentro de la cual se encuentra el Ministerio Público y cualquier otra persona sin importar el carácter de la misma. Esta situación es reglamentada y ampliada en los artículos 266, 267, 268 del CPPDF. Asimismo, el artículo 267 del ordenamiento en cita, párrafo segundo, incluye también la llamada cuasiflagrancia.

A este respecto se puede decir que hay flagrancia estricta cuando el sujeto es detenido en el momento mismo de cometer el delito, sin solución de continuidad alguna entre la perpetración del crimen y el instante en que se produce a la captura. En cambio, cuasiflagrancia, cuando la detención se produce tras haber perseguido materialmente al responsable, sin perderle de vista, una vez cometido el delito. Aquí pues, la solución de continuidad está dada por la persecución del criminal. Hay, por fin, presunción de flagrancia, en el caso de que una vez cometido el delito alguna persona señale a otra como responsable del crimen en cuestión, y se encuentre en poder del señalado el objeto del mismo delito, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir su culpabilidad.<sup>58</sup>

En cuanto al cateo, el artículo 152 del CPPDF no señala excepciones, por lo que el Ministerio Público siempre requerirá de la orden escrita de la autoridad judicial para llevar a cabo tal diligencia.

Luego de haber realizado el análisis de las ideas expuestas por Rafael Pérez Palma, colijo que este autor no está en lo correcto al afirmar que la función investigadora del Ministerio Público se subordina y limita a las determinaciones de la autoridad judicial, ya que las leyes han previsto situaciones en las cuales libremente y dentro de la legalidad, puede desenvolverse la actividad

---

<sup>58</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ. *Op. cit.* p.386.

investigadora del Ministerio Público y cumplir con la función que se le ha encomendado.

En la Ley Procedimental Penal para el Distrito Federal, el artículo 262 establece:

*“...La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:*

*I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, si no se ha presentado ésta, y*

*II. Cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado...”*

También, el artículo 16 C. que previene en su párrafo segundo:

*“...No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la probable responsabilidad del indiciado”.*

Fernando Arilla Bas considera que la averiguación previa se inicia de oficio, por denuncia o querrela, y agrega que: *“...Por proceder de oficio se entiende proceder oficialmente, es decir, en razón de la propia autoridad de que está investido el Ministerio Público de acuerdo con el artículo 21 Constitucional...”*<sup>59</sup>

Por mi parte, señalo que los únicos medios con que se inicia la averiguación previa y con ello el procedimiento penal, son la denuncia y la querrela y ambos son requisitos de procedibilidad que exige la ley para dar inicio a una averiguación previa. La primera reservada a los delitos de persecución oficiosa y la segunda a los delitos privados que se persiguen a petición de parte, ya que ambos términos, por denuncia o de oficio deben concebirse como sinónimos, toda vez que en la práctica, en la integración de averiguaciones previas y en la persecución de delitos

---

<sup>59</sup> ARILLA BAS, Fernando. **El Procedimiento Penal en México**, 19ª. ed. Editorial Porrúa, México 1999. p. 64.

de oficio, siempre figura el Ministerio Público como autoridad investigadora; el ofendido o un tercero como denunciante, y como probable responsable una o varias personas, pero nunca se observa al Ministerio Público con doble carácter de autoridad investigadora y denunciante por hechos o conductas delictuosas de que pudiera tomar conocimiento personalmente, puesto que siempre espera un reporte de policía o la denuncia del particular que figure directamente como ofendido o tercero, llevando la noticia criminal.

Así también, estimo que la denuncia es el relato de hechos constitutivos de algún delito de persecución oficiosa que hace cualquier persona ante el Ministerio Público.

A su vez la querrela es el medio para poner en conocimiento de la autoridad competente que se ha cometido o pretende cometer un delito, pero sólo puede realizarla la persona ofendida o su legítimo representante únicamente en los delitos que por disposición legal deban perseguirse a instancia de parte.

Tanto querrela como denuncia se podrá hacer verbalmente o por escrito, proporcionando todos aquellos datos y elementos de prueba que estén a su disposición a fin de facilitar la averiguación previa que corresponda, así como sus datos personales que sirvan para tenerlo plenamente identificado, para los efectos de que se le pueda exigir la responsabilidad penal en que pudiera incurrir en caso de que se conduzca con falsedad en sus declaraciones, y también con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 C. referente a esta situación procedimental en la averiguación previa.

El párrafo segundo del artículo 16 reformado dispone: *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.”*

La expresa mención de los datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal como requisito indispensable para que se dicte la orden de aprehensión, otorga, o por lo menos, así lo pretende, una adecuada protección a la libertad.

El párrafo sexto del propio artículo 16 C. dispone: *“En caso de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.”*

Esta norma otorga al poder judicial la facultad de controlar, de oficio, y tan pronto como reciba la consignación del detenido, la legalidad de la privación de la libertad efectuada en la etapa de averiguación previa, tanto en los casos de flagrancia como en los de urgencia. Este control deberá efectuarse de inmediato, y antes de que el juez se ocupe de cualquiera otra cuestión, por cuanto la licitud de la detención es requisito previo de validez de todo acto procesal posterior.

En caso de que el juez encuentre que la detención fue ilícita, es decir, que no satisfizo los requisitos que fija el propio artículo 16, decretará la libertad con las reservas de la ley. Esta resolución no se ocupa del fondo del asunto y, en consecuencia, deja viva la posibilidad de que el Ministerio Público, posteriormente solicite la aprehensión del inculgado.

El párrafo séptimo del artículo en cita dispone que: *“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”*

El Constituyente Permanente emplea dos verbos a los que atribuye un sentido técnico preciso. El verbo *detener*, con el que se refiere al acto, de realización instantánea, mediante el cual se priva de su libertad a una persona, sin

que esa privación sea resultado de una orden judicial; y el verbo *retener*, mediante el cual se refiere a la prolongación en el tiempo de esa privación de la libertad, durante la averiguación previa. *Detenida* una persona, bien sea en caso de flagrancia o en caso de urgencia, el Ministerio Público podrá retenerla, debiendo proseguir con la averiguación previa, hasta por un máximo de cuarenta y ocho horas. Dentro de este plazo, el Ministerio Público está obligado a ejercer la acción penal, poniendo al detenido a disposición de la autoridad judicial, o bien a poner en libertad al detenido, lo cual no le impide continuar la averiguación previa.

En forma excepcional, este párrafo permite que se duplique el plazo de la privación de libertad en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Se encuentra aquí un nuevo mandato del Constituyente Permanente al legislador ordinario, a fin de que establezca, en la legislación penal, el concepto de delincuencia organizada, a fin de hacer posible la aplicación efectiva de este precepto. También ordena el Constituyente Permanente se tipifiquen y sancionen como delito todas las conductas que, saliéndose de la normatividad Constitucional, lesionen la libertad individual.

El párrafo inicial del artículo 20 C. dispone:

*“En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido tendrán las siguientes garantías.”*

Se emplea la voz *inculpado*, como designación genérica de la persona en contra de la cual se endereza la acción penal.

La fracción I del artículo 20 Constitucional expresa:

*“Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle (al inculpado) la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a*

*solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad por algún delito considerado como grave por la ley o cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o la sociedad.”*

Del precepto citado se concluye que el acusado, desde la Averiguación Previa, puede obtener su libertad provisional bajo fianza, sólo en el caso de que se trate de delito tipificado por la ley como no grave, que el Ministerio Público no haya demostrado que la libertad del indiciado represente un riesgo para el ofendido por el delito, o para la sociedad, aunque se trate de delitos no graves; considerando también que el juez podrá revocar la libertad concedida, en caso de que el acusado incumpla con sus obligaciones procesales.

La fracción II del artículo 20, Constitucional dice:

*“No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio.”*

El texto citado menciona que el inculcado no podrá ser obligado a declarar, sin extenderse en inútiles aclaraciones respecto al sentido de la declaración. El legislador otorga al inculcado un derecho ilimitado a guardar silencio.

Asimismo, arribo a la conclusión de que está prohibida toda incomunicación, intimidación o tortura, y la ley anuncia que esas conductas serán sancionadas penalmente, lo que equivale a un mandato al legislador ordinario para que las tipifique en los códigos de la materia.

En referencia a que *“La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor,*

*carecerá de todo valor probatorio*". Se está privando de valor probatorio a toda confesión, salvo a aquélla rendida ante el Ministerio Público o el juez; y aún ésta sólo tendrá valor si el declarante estuvo asistido de su defensor. Se emplea, así, la garantía de defensa para hacer efectiva la garantía de no autoincriminarse. El defensor, asistiendo a la declaración como testigo de calidad, asegura que ésta no sea coaccionada, permite que el declarante se manifieste con libertad, o bien, incluso, que ejerza su derecho a guardar silencio.

También en la fracción IX del mismo numeral Constitucional se lee:

*"Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera"*.

Esta fracción otorga al inculpado el derecho de defenderse por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Menciona, pues, al abogado, pero no exige que el defensor lo sea. El abogado es, únicamente, uno de tres posibles defensores. En consecuencia, existe el problema de dotar al inculpado de una defensa capacitada, pues pudiera suceder que aún quien no es abogado puede ser defensor.

Es importante mencionar aquí lo que al respecto aduce Barragán Salvatierra: *"En este punto sólo cabe agregarse que el término defensa adecuada es por demás subjetivo, debido a que no denota quién o quiénes son las personas adecuadas para determinarlo. Lo importante es que el inculpado al sentir que no tuvo esa defensa adecuada puede solicitar la reposición del procedimiento (que no*

*es un recurso o incidente), y que de conformidad con la ley, se debe expresar como agravio en el recurso de apelación.”<sup>60</sup>*

El cuarto párrafo de la fracción X del artículo 20, C. señala :

*“Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.”*

Haciendo referencia, en primer lugar, a la parte final de este párrafo, a la frase que afirma: *Lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.* El Constituyente Permanente se refiere a las garantías de libertad bajo caución y de no autoincriminarse, para afirmar de ellas que su observancia y aplicación no queda sujeta a circunstancias o acontecimientos futuros, que el goce de tales garantías debe ser irrestricto. Movi6 al legislador, sin duda, la gran importancia que atribuye al derecho consagrado en la fracci6n II y su deseo de que nada lo limite. Es posible, sin embargo, que la introducci6n de esta frase en la Constituci6n sea in6til o, incluso, contraproducente. In6til, dado que nadie afirma que las garant6as est6n sujetas a condici6n; contraproducente, por cuanto ahora ser6 v6lido preguntarse si est6n sujetas a condici6n las garant6as protegidas en las restantes fracciones del art6culo 20.

El derecho gen6rico de defensa comprende otros derechos, entre ellos el derecho a ofrecer pruebas, y pedir la comparecencia de personas cuyo testimonio le sea favorable. As6 lo prev6 la fracci6n V del art6culo 20 C, que dispone: *“Se le recibir6n los testigos y dem6s pruebas que ofrezca, concedi6ndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxili6ndosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso”.*

---

<sup>60</sup> BARRAG6N SALVATIERRA. *Op cit.* p. 273.

De lo anteriormente expuesto, deduzco que el Ministerio Público recibirá las pruebas que el detenido o su defensor oportunamente aporten dentro de la averiguación previa y para los fines de ésta, que se tomarán en cuenta como legalmente corresponda en el acto de consignación o de liberación del detenido, en su caso. Cuando sea posible el pleno desahogo de pruebas de la defensa, se reservarán los derechos de ésta para ofrecerlas ante la autoridad judicial y el Ministerio Público hará la consignación si están satisfechos los requisitos para el ejercicio de la acción.

Asimismo, el párrafo cuarto de la fracción X, del apartado A, del artículo 20 C., también preceptúa que, durante la averiguación previa, sea observada la garantía prevista en la fracción VII del propio artículo 20. Esta última, a su vez, establece que: *“Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso”*. De tal suerte que el inculcado tendrá la garantía de que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación; de aquí se desprende que el indiciado podrá exigir que se le informe, y el Ministerio Público está obligado a informarle, del nombre de su acusador y de la naturaleza y causa de la acusación, así como de las pruebas que se aporten a la averiguación por el denunciante o querellante, o de las que el propio Ministerio Público ordene. Pero, hasta dónde llegará el derecho del indiciado; podrá solicitar copia certificada de todo lo actuado en la averiguación; o bien, podrá exigir que se le informe del ejercicio de la acción penal. Por lo pronto, sabemos que en la práctica, en la mayoría de los casos, el Ministerio Público le niega al acusado la expedición de copias certificadas de lo actuado en la Averiguación Previa. Estos temas podrán quedar aclarados cuando el legislador ordinario establezca los *requisitos y límites* previstos por el Constituyente Permanente.

**3.5. TEORÍA DEL DELITO.** La teoría del delito es un apartado de la ciencia del

Derecho Penal que comprende el estudio de los elementos positivos y negativos del delito, así como sus formas de manifestarse. Los elementos positivos del delito configuran la existencia de éste, mientras que los elementos negativos determinan su inexistencia; en cuanto a las formas de manifestación, se refieren a la aparición del mismo.<sup>61</sup>

También se puede afirmar que la teoría del delito comprende el estudio de sus elementos, su aspecto negativo y las formas en que se manifiesta. De tal suerte que la teoría del delito debe enfocarse hacia el análisis de esos problemas: existencia del delito, su inexistencia y aparición.<sup>62</sup>

Con lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto la importancia que en el Derecho Penal tiene la aparición y consolidación de la teoría del delito. En este sentido. Guillermo Saurer expuso, frente al aspecto positivo de los caracteres del delito, su aspecto negativo. Sin embargo este gran jurista y filósofo alemán no logró plenamente su propósito ya que no consiguió mostrar orgánicamente todos los problemas que la infracción abarca. Continuando con esta doctrina, se tiene que cada ausencia de los requisitos del delito crea un injusto jurídico-penal de una importancia superlativa. En el siguiente esquema Jiménez de Asúa ilustra, uno frente a otro, los elementos positivo y negativo.<sup>63</sup>

#### **ASPECTO POSITIVO**

- a) *Actividad*
- b) *Tipicidad*
- c) *Antijuridicidad*
- d) *Imputabilidad*
- e) *Culpabilidad*
- f) *Condicionabilidad objetiva*
- g) *Punibilidad*

#### **ASPECTO NEGATIVO**

- a) *Falta de acción*
- b) *Ausencia de tipo*
- c) *Causa de justificación*
- d) *Causa de imputabilidad*
- e) *Causa de inculpabilidad*
- f) *Falta de condición objetiva*
- g) *Excusas absolutorias*

<sup>61</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. **Teoría del delito**, 13ª. ed. Editorial. Porrúa, México 2006. p. 3.

<sup>62</sup> Cfr. PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. **Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal**, 17ª. ed. Editorial Porrúa, México 1998. p. 195.

<sup>63</sup> Cfr. JIMÉMEZ DE ASUA, Luis. **Principios de Derecho Penal La Ley y el Delito**, 3ª. ed. Editorial Abeledo Perrot reimpresión de 1997 Buenos Aires, Argentina 1997. p. 209.

Sin embargo, el término conducta tiene diversos sinónimos como, acto acción, hecho etc., que son utilizados por varios autores, pero esas voces no contemplan la posibilidad de una inactividad. Así, es más conveniente para los fines del Derecho Penal, la palabra conducta y su aspecto negativo, ausencia de conducta.<sup>64</sup>

En el derecho penal al hablar respecto de la conducta, se hace referencia al comportamiento humano, pues existe franca distinción entre conducta y comportamiento de los animales y de los hechos producidos por la naturaleza. Por conducta, se entiende el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo; la acción *strictu sensu* es una actividad o hacer voluntario, un movimiento del organismo del hombre capaz de ser percibido por los sentidos; la omisión radica en una abstención, en dejar de hacer o en una actividad voluntaria, ambos conceptos con relevancia jurídica; la conducta corresponde a un movimiento manifestado externamente y que altera el mundo a su alrededor.

Hay que considerar que el comportamiento humano debe ir siempre y necesariamente acompañado del elemento psíquico para integrar el elemento conducta, pues el hombre tiene facultades intelectuales en virtud de las cuales tiene conocimiento y realiza sus actos en la búsqueda de sus fines; cuando se llega a un resultado sin que haya participación del elemento psíquico, que en este caso es la voluntad, no habrá acción criminal, aun cuando se lesione un bien jurídico, la conducta debe entenderse como un comportamiento querido, como una representación impulsora del sujeto para actuar o para abstenerse; por lo tanto, cuando hablemos de conducta estaremos refiriéndonos a la voluntad.

Al hablar de la omisión de la conducta, representa en algunos tratadistas el no hacer un acto cuando el derecho quiere se realice; a su vez la omisión suele calificarse en omisión simple y en comisión por omisión, estos últimos llamados de

---

<sup>64</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* p. 83.

omisión impropia, violan por una parte un mandamiento preceptivo, el que ordena cierto comportamiento activo, a su vez generador de una violación a una norma prohibitiva.<sup>65</sup>

Haciendo referencia a la tipicidad, diré que es el juicio por el cual se infiere la adecuación de la conducta al tipo. La importancia de la tipicidad es toral, pues de no haber una adecuación de la conducta al tipo penal, se puede decir que no hay delito. Así habrá que tener cuidado de no confundir tipicidad con tipo; la primera se refiere a la conducta, y el segundo pertenece a la ley, a la descripción o hipótesis plasmada por el legislador sobre un hecho ilícito; es la fórmula legal a la que se debe adecuar la conducta para la existencia de un delito.<sup>66</sup>

También, al hablar de la tipicidad, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que una conducta humana sea punible conforme al derecho positivo, es preciso que la actividad desplegada por el sujeto activo, se subsuma en un tipo legal, esto es, que la acción sea típica, antijurídica y culpable, y que no concurra en la total consumación exterior del acto injusto, una causa de justificación o excluyente de culpabilidad. Puede una conducta humana ser típica, porque la manifestación de voluntad, o la modificación del mundo exterior, es decir, la producción del resultado lesivo, enmarquen dentro de la definición de un tipo penal, como puede ocurrir por ejemplo, tratándose de homicidio o fraude, pero si se demuestra que el occiso fue privado de la vida, por el sujeto activo, cuando éste era objeto de una agresión injusta, real, grave, desaparece la antijuridicidad del acto incriminado y consecuentemente al concurrir la causa justificadora de la acción, resulta no culpable, o si, tratándose del segundo de los delitos, no se satisfacen los presupuestos de tipicidad al no integrarse sus elementos constitutivos. La tipicidad consiste en que el comportamiento del acusado se encuentra adecuado al tipo penal que describe la ley penal.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Cfr. PORTE PETIT CANDAUDAP. *Op. cit.* p. 243.

<sup>66</sup> LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* p. 118.

<sup>67</sup> Cfr. PORTE PETIT. *Op. cit.* p. 332.

Para mencionar la atipicidad diré que es la no adecuación de la conducta al tipo penal, es decir, es el aspecto negativo de la tipicidad. Resulta de gran importancia hacer la diferenciación de la atipicidad con la falta de tipo, ya que en este último caso la norma penal no describe la conducta o hecho. En otros términos, al no adecuarse una conducta a lo que establece el tipo penal, no estaremos en presencia de un delito.<sup>68</sup>

Del tipo penal se tiene que es la descripción hecha por los legisladores y plasmada en la ley penal; es un instrumento de naturaleza descriptiva, menciona modalidades de tiempo, lugar, modo y ocasión; medios empleados para cometer el ilícito, sin la existencia de los cuales no se dará la tipicidad.<sup>69</sup>

De esta manera expongo que no habrá delito en caso de no existir, con anterioridad al hecho supuestamente delictivo, una descripción de la conducta en la ley, así, se estará en una situación de ausencia del tipo.

Continuando ahora con la ausencia del tipo diré que constituye el aspecto negativo del tipo; hay ausencia del tipo cuando una conducta o hecho no están descritos en una norma penal. Así la ausencia del tipo presupone la absoluta imposibilidad de dirigir la persecución del autor de una conducta no descrita en la ley, incluso aunque sea antijurídica; Por lo tanto el dogma Nullum crimen sine tipo, constituye la más elevada garantía del Derecho Penal liberal, al no poder sancionar una conducta o hecho, en tanto no estén descritos en la norma penal. Es necesario precisar, que la ausencia del tipo, es distinta a la ausencia o falta de tipicidad. En el primer caso, no existe descripción de la conducta o hecho de la norma penal, y en el segundo caso, la descripción existe, pero no hay conformidad o adecuación al tipo penal.<sup>70</sup>

En referencia a la antijuridicidad, López Betancourt aduce: *“Para un sector doctrinal, la antijuridicidad no surge propiamente del Derecho Penal, sino de todo*

---

<sup>68</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* p. 140.

<sup>69</sup> Cfr. *Ibid.* *Op. cit.* p. 126.

<sup>70</sup> PORTE PETIT. *Op. cit.* pp. 365-366.

*orden jurídico, ya que puede presentarse 'un permiso que puede provenir de cualquier parte del Derecho; así, si alguien lleva su automóvil a reparar a un taller mecánico y no paga la reparación, el dueño del taller puede retener el automóvil, realizando una conducta que es típica, que no es antijurídica porque está amparada por un precepto permisivo que no proviene del Derecho Penal, sino del Derecho Privado'... De esta forma se considera la antijuridicidad como el choque de la conducta con el orden jurídico, el cual tiene además del orden normativo, los preceptos permisivos."*<sup>71</sup>

Por lo antes dicho, se tiene que la antijuridicidad es estudiada como la violación al derecho y como elemento del delito, es decir: es una contradicción a la totalidad del ordenamiento positivo; una conducta puede ser típica y, a la vez, no contraria al derecho, como el homicidio cuando ocurre una causa de justificación.

Referente al tema de las causas de justificación, son la manifestación negativa de la antijuridicidad, en otras palabras, la conducta o acto no se realizan contra derecho, sino conforme a él y esta conformidad puede provenir de cualquier norma jurídica. Las causas de justificación tienen distintas denominaciones como causas de justificación o causas de exclusión de lo injusto.<sup>72</sup>

Así las cosas, se puede afirmar que las causas de justificación, el aspecto negativo de la antijuridicidad, son las conductas normalmente prohibidas por la ley punitiva, pero que no podrán constituir un delito, porque existe una norma que la autoriza o la impone.

En cuanto a la imputabilidad, se tiene que es la capacidad de querer y entender, en el campo del Derecho Penal. Querer es estar en condiciones de aceptar o realizar algo voluntariamente, y entender es tener la capacidad mental y la edad biológica para desplegar esa decisión. En el ser humano se requiere de dos condiciones para que se presente la Imputabilidad, éstas son: edad biológica y

---

<sup>71</sup> LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* p. 149.

<sup>72</sup> Cfr. PORTE PETIT. *Op. cit.* p. 385.

edad mental. Es básico que se consideren estas dos condiciones para que haya imputabilidad. El hombre debe ser capaz de querer el resultado delictivo, y de entender, en el campo del Derecho Penal, para que sea sujeto imputable. El Diccionario Jurídico Mexicano define la Imputabilidad como la capacidad, condicionada por la madurez y salud mentales, de comprender el carácter antijurídico de la propia acción u omisión y de determinarse de acuerdo a esa comprensión.<sup>73</sup>

De las ideas antes expuestas considero que habrá imputabilidad cuando a una persona le sea atribuible una conducta delictuosa, es decir, será imputable sólo aquel sujeto que además de contar con la edad biológica que establece la ley, tenga la capacidad de querer y entender el resultado, que como consecuencia conlleve su conducta desplegada.

En lo concerniente a la inimputabilidad comparto la opinión del Dr, López Betancourt, en que es la parte negativa de la imputabilidad y tiene que ver con la incapacidad de querer y entender en el campo del Derecho. Entre sus causas se encuentran la falta de desarrollo y la salud de la mente; los trastornos mentales, aunque sean temporales, si es que perturban o privan al sujeto de la facultad de entender el deber, y a consecuencia de ello no es punible el agente por el acto delictuoso que llevó a cabo.<sup>74</sup>

Hablaré ahora de la culpabilidad. Sobre este punto, Jiménez de Asua expone que: *“Las especies de culpabilidad -el dolo y la culpa...Constituyen auténticas especies en las que encarna conceptualmente el género abstracto culpabilidad...(respecto de una definición de dolo) existe cuando se produce un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta un deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del*

---

<sup>73</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* pp. 180-181.

<sup>74</sup> Cfr. *Ibid.* p. 191.

*resultado que se quiere o ratifica...existe culpa cuando se produce un resultado típicamente antijurídico por falta de previsión del deber de conocer, no sólo cuando ha faltado al autor la representación del resultado que sobrevendrá, sino también cuando la esperanza de que no sobrevenga ha sido fundamento decisivo de las actividades del autor, que se producen sin querer el resultado antijurídico y sin ratificarlo.”*<sup>75</sup>

De la culpabilidad se tiene que es el elemento básico del delito, además de ser es el nexo intelectual y emocional que une al sujeto con el acto delictivo; así, se tiene que el nexo es el fenómeno que se da entre dos entes: entre el sujeto y el delito, por tanto, culpable es el que hallándose en las condiciones requeridas para obedecer una ley, la quebranta conciente y voluntariamente.<sup>76</sup>

Por otra parte, existe la inculpabilidad, esto es, el aspecto negativo de la culpabilidad. Se puede decir que la inculpabilidad opera cuando falta alguno de los elementos esenciales de la culpabilidad, ya sea el conocimiento o la voluntad. Tampoco es culpable una conducta si falta alguno de los otros elementos del delito o la imputabilidad del sujeto, porque si el delito integra un todo, sólo existirá mediante la conjugación de los caracteres constitutivos de su esencia. La base de la inculpabilidad es el error, teniéndose varios tipos de éstos. Si se presenta la inculpabilidad, el sujeto no podrá ser sancionado, ya que para la existencia del delito, se requiere de la concurrencia de sus cuatro elementos: primero, se efectúe una acción; segundo, haya tipicidad, es decir, se adecue la conducta a algún tipo penal; tercero, el acto sea antijurídico y por último este mismo sea culpable. Así se tiene que la inculpabilidad consiste en la falta de nexo causal emocional entre el sujeto y su acto, esto es, la falta del nexo intelectual y emocional que una al sujeto con su acto.<sup>77</sup>

Abordando ahora el tema de las condiciones objetivas de punibilidad, diré que son aquellos requisitos establecidos en algunos tipos penales, los cuales de

---

<sup>75</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA. *Op. cit* pp. 358, 365, 371-372.

<sup>76</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT. *Op. cit.* p. 214.

<sup>77</sup> *Ibid.* pp. 236-238.

no presentarse no es factible que se configure el delito. Así al manifestarse sólo en algunos tipos penales, es porque no constituyen elementos básicos del delito, sino secundarios; no deben confundirse las condiciones objetivas de punibilidad con los requisitos procesales. Por ejemplo para que se configure el delito de quiebra fraudulenta, es necesario que previamente haya habido previa declaración de quiebra; la quiebra se aplica a los comerciantes; puede darse que el acreedor reciba centavos por sus pesos y ser una quiebra legal, situación que como ya dijimos, sucede a los comerciantes; pero puede darse el caso que los comerciantes venden ropa, se pongan de acuerdo con otro, para ocultarla y vender parte de ella, independientemente del negocio, y declararse en quiebra, la cual sería fraudulenta. La quiebra la tiene que denunciar la persona ofendida, por ejemplo, en el caso de que quebrara Aurrerá, ¿sería posible que alguien ajeno a la tienda diga que hay una quiebra fraudulenta?, no, porque la quiebra la tiene que declarar precisamente Aurrerá y no otra persona ajena, porque se trata de un delito de querrela, el que tiene que ser denunciado por la parte ofendida, porque no se persigue de oficio.<sup>78</sup>

Para subrayar la importancia de no confundir las condiciones objetivas de punibilidad con los requisitos penales procesales, pues éstos hacen alusión a otras condiciones. En el caso de que un senador de la República matara a una persona, antes de acusarlo habría que desaforarlo y sólo después de esto incoar el proceso penal.

Refiriéndome a la ausencia de condiciones objetivas de punibilidad, este caso se daría al no cumplirse los requisitos que la ley exige en delitos específicos, tal sería la situación en el caso de que el ofendido por el delito de fraude no presentara querrela por tal delito, así, en este supuesto, el delito no sería punible, no podría castigarse la acción delictiva.

---

<sup>78</sup> *Ibid.* pp. 254-255.

Hablaré ahora de la punibilidad. Espesas discusiones se han suscitado en torno a si la punibilidad es un elemento constitutivo o secundario del delito. Porte Petit aduce: *“Para nosotros que hemos tratado de hacer dogmática sobre la ley mexicana, procurando sistematizar los elementos legales extraídos del ordenamiento positivo, indudablemente la punibilidad es un carácter del delito y no una simple consecuencia del mismo. El artículo 7º del Código Penal que define el delito como el acto u omisión sancionado por las leyes penales, exige explícitamente una pena legal y no vale decir que sólo alude a la garantía penal nulla poena sine lege, pues tal afirmación es innecesaria, ya que otra norma del ordenamiento jurídico, el artículo 14 constitucional, alude sin duda de ninguna especie a la garantía penal. Tampoco vale negar a la penalidad el rango de carácter del delito con base en la pretendida naturaleza de las excusas absolutorias. Se dice que la conducta ejecutada por el beneficiario de una excusa de esa clase, es típica, antijurídica y culpable y, por lo tanto, constitutiva de delito y no es penada por consideraciones especiales...Sin embargo cualquiera que sea la naturaleza de la excusa absoluta, obviamente, respecto a nuestra legislación, imposibilita la aplicación de una pena, de suerte que la conducta por el beneficiario de ella, en cuanto no es punible, no encaja en la definición del delito contenida en el artículo 7º del Código Penal.”*<sup>79</sup>

En relación a este tema y parafraseando a Jiménez de Asua, expongo que todos los caracteres que forman parte de un delito son condiciones de punibilidad; los requisitos de acto típico antijurídico y culpable son, en última instancia, presupuestos o condiciones para que se aplique una pena. Lo que se rescata de lo anterior es que a la punibilidad va asociada una pena, conforme a las características que hayan concurrido en la ejecución de un delito señalado en la Ley Sustantiva.

---

<sup>79</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. **Importancia de la Dogmática Jurídico-penal.** Editorial Porrúa, México 1954. p.59.

Hablando de las excusas absolutorias, tienen que ver con los casos excepcionales señalados expresamente por la Ley y posiblemente en atención a razones de política criminal, se considera conveniente no aplicar en el caso concreto pena alguna al sujeto activo del delito. Son aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictuoso de la conducta y demás elementos del delito subsisten sin modificaciones, únicamente se elimina la punibilidad, es decir, la no exigibilidad de otra conducta y acción. El sujeto si bien no ha perdido totalmente la libertad de optar, ya que puede seguir eligiendo entre la conducta antijurídica típica y la adecuada al mandato, se encuentra con que la opción por esta última lo enfrenta con la eventualidad de ver menoscabados sus propios bienes jurídicos, por ejemplo una conducta heroica, que sólo en situaciones extraordinarias exige el derecho del individuo, como en situación de guerra. Las situaciones de coacción no se reducen a las amenazas de sufrir un mal grave o inminente formulados por otros sujetos al autor, sino que se extienden a los casos en que éste ve amenazados sus bienes a consecuencia de hechos no procedentes del quehacer humano sino de la naturaleza. Cuando se considera la acción típica como medio necesario para alejar la amenaza tal como arrojar al agua al náufrago que le disputa la tabla capaz de soportar a una sola persona; el soldado que puede ser perseguido por su insubordinación.<sup>80</sup>

Por lo anterior considero de vital importancia la teoría del delito en el papel que desempeña el Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, toda vez que su obligación consiste en la búsqueda de elementos probatorios aptos y suficientes que acrediten los elementos que integran tal teoría, para que en su caso el órgano jurisdiccional dicte las resoluciones correspondientes que hagan válida la pretensión punitiva del Estado, sin que sea ocioso señalar que la autoridad ministerial deberá poner especial énfasis en la acreditación de los elementos específicos del injusto penal, ya que de lo contrario no se acreditará

---

<sup>80</sup> Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. **La Investigación Ministerial**, 6ª. ed. Editorial Porrúa, México 2002. pp. 37-38.

que hubo delito y en consecuencia quedará impune la conducta realizada por el o los sujetos activos. Verbigracia de lo anterior se tiene el caso de que el órgano técnico ejerza acción penal por el delito de fraude a causa de un error en el sistema computacional de una institución bancaria, al realizar un depósito bancario, siendo que por dichas fallas quedó registrado dos veces más el depósito que en realidad se realizó sólo una vez.

Luego de haber señalado en términos muy generales la teoría del delito, pasaré a las determinaciones que puede dictar el Ministerio Público, luego de haber confrontado la conducta delictiva, precisamente, con la teoría del delito, para determinar si procede la consignación del probable responsable, o, en su defecto, el no ejercicio de la acción penal.

**3.5.1. DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Barragán Salvatierra señala: *“Si la averiguación previa establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público de la Federación determine si ejercita o no la acción penal, resulta entonces que si no se acreditan el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, deberá entonces consultarse el no ejercicio de la acción penal o la reserva, empero, si de las actuaciones de la averiguación previa que se practiquen se acredita el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, se ejercerá entonces la acción penal...”*<sup>81</sup>

Pero, qué pasa si el Ministerio Público en forma por demás “rara” determina el no ejercicio de la acción penal o si también, dentro de esa “rareza” determina ejercer la acción penal. En grave situación se encontraba la sociedad, si consideramos que antes de las reformas, en 1994, al artículo 21 C, la víctima o el ofendido estaban imposibilitados de poner en función a la autoridad jurisdiccional cuando el Ministerio Público determinara el no ejercicio de la acción penal, Constitucionalmente tenía el absoluto monopolio del ejercicio de la acción penal.

---

<sup>81</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* p 72.

Se puede señalar a este respecto que aun cuando las determinaciones del Ministerio Público están sujetas al recurso de 'control interno', cabe dudar de su eficacia, ya que no sale de la misma esfera de acción y competencia del órgano encargado de la acción penal. Por ello resulta necesario que sea la ley la que regule de un modo eficiente el recurso de control interno, con determinación de plazos para la promoción de alegatos, consecuencias procedimentales, desahogo de pruebas. Igualmente no sólo se deben tener como vicios de las resoluciones del Ministerio Público, la falta de fundamentación y motivación, olvidándose de otros requisitos que se deben llenar como impugnados, como apreciación equivocada de los hechos que la motivaron, vicios del procedimiento que dejen sin defensa al particular, desvío de poder.<sup>82</sup>

También es factible afirmar que ante esa corriente de opinión doctrinal, el constituyente permanente, procura dar respuesta al adicionar el texto del artículo 21 de la Carta Magna, el párrafo cuarto que previene: "Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley." Dejando al legislador ordinario la normativización jurídica de este problema. El espíritu que animó al legislador en adicionar el mencionado precepto fue el de sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agrava todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el

---

<sup>82</sup> Cfr. CASTILLO SOBERANES. *Op cit. pp. 201-202.*

comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.<sup>83</sup>

Queda así limitado el monopolio en el ejercicio de la acción penal para el Ministerio Público, lo que seguramente cerrará las puertas, aunque sea parcialmente, a la impunidad, pues también debe considerarse que esta institución requiere mayores recursos, tanto técnicos, humanos, financieros, etc.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia determinó por sesión de pleno celebrada con fecha del 11 de noviembre de 1997, la aprobación con el número CLXIII/97, tesis aisladas, que formaron jurisprudencia, en el sentido de que, debido a que no existía por ley un recurso específico contra el no ejercicio de la acción penal, el juicio de amparo era el medio idóneo en contra del mismo ya que es una garantía constitucional.<sup>84</sup>

**3.6. DETENCIÓN DEL INDICIADO.** En la averiguación previa, sin importar que se inicie con detenido o sin detenido, el Ministerio Público se encuentra obligado a practicar todas y cada una de las diligencias para establecer la procedencia o no del ejercicio de la acción penal. En el caso de que se inicie con detenido, con base en el artículo 16, fracción VII, C., el Ministerio Público tiene un término de 48 horas para resolver la situación jurídica del indiciado, a partir de la puesta a disposición, plazo que puede duplicarse en caso de delincuencia organizada.

El artículo 16 C. señala que no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

Asimismo, la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más

---

<sup>83</sup> LARA ESPINOZA, Saúl. **Las garantías constitucionales en materia penal**, 3ª. ed. Editorial Porrúa, México 2005. pp. 353-354.

<sup>84</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op cit.* p. 87.

estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

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

Cuando la averiguación previa es sin detenido el Ministerio Público tiene mayor tiempo para realizar las diligencias y preparar la acción penal, a diferencia de cuando es con detenido, pues el plazo de cuarenta y ocho horas es en muchos casos insuficiente y puede impedir que la consignación esté bien elaborada y ajustada a Derecho.

Sin embargo, es de la mayor importancia que antes de que se expida una orden de aprehensión, se haga efectiva la garantía de audiencia que consagra el artículo 16 C. A este respecto Eduardo Esquivel Jasso expresa que debe ser dentro de la etapa de la averiguación previa, y antes de emitirse la orden de aprehensión, cuando se haga efectiva la garantía al audiencia del indiciado, aunque la doctrina penal vigente opine lo contrario, argumentando que los probables responsables se darían a la fuga en cuanto supieran que está iniciada una averiguación previa en su contra. Señala el autor en cita que las leyes españolas contemplaban la posibilidad del juicio en ausencia, así que no era necesario escuchar al inculpado para continuar con el procedimiento. No obstante que buena parte de la legislación y tradición legal española se trasladó a la

legislación mexicana, en ésta no se permite el juicio en ausencia y por otra parte se estableció la previa audiencia al inculpado antes de declararlo formalmente preso. Pero si ello resultaba un imperativo en la fase procesal no se consideraba así para la fase de averiguación del delito, en virtud de que la privación de la libertad personal era un mandato provisional, que no implicaba a la defensa del acusado, pues según se creía que con tal proceder se podía obstruir la averiguación y favorecer al delincuente, asimismo, con la orden de asimiento se suspendía la secuela procesal hasta la captura y entonces sí se oía al inculpado. Esto es, durante la fase averiguatoria no era necesario oír en defensa, al indiciado, sino sólo cuando previa información del hecho habría de dictársele un auto de formal prisión. En este sentido era el pensamiento de uno de los más extraordinarios juristas mexicanos de todos los tiempos, Don Ignacio Luis Vallarta quien refiere que si en último extremo no es posible evitar siempre y en todos los casos la arbitrariedad de una detención de tres días, no es esto razón para aceptar también la de una prisión por tiempo indefinido, sobre todo habiendo medios eficaces para impedir este mal; aun cuando se pueda molestar a una persona con arresto de tres días, aún sin oírla, no se le puede declarar bien preso sin recibirle antes su declaración preparatoria, y por tal motivo, bastando sospechas racionales para el arresto, se necesitan, para la prisión, pruebas semiplenas cuando menos, pruebas calificadas juzgadas por el criterio judicial después de oír al acusado. La Constitución, lejos de confundir la detención con la prisión, las distinguió perfectamente en sus causas y efectos: autorizó la primera, cuando haya un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (art. 16); pero no permitió la segunda, sino cuando se pronuncie el auto motivado que lo justifica (art. 19). Aquella, que no puede exceder de tres días, se ordena precisamente para oír al acusado, para pedirle razón de su conducta y para declararlo bien preso, si no desvanece las

sospechas que motivan la detención, y por esto la ley no concede para la primera audiencia del reo más que el término de cuarenta y ocho horas, al paso que para proveer el auto de prisión, lo prolonga hasta tres días. Los motivos de la detención no pueden ser iguales a los de la prisión, porque en aquella no se considera para nada a la defensa del inculpado, al paso que en ésta su audiencia es elemental para que el juez juzgue.<sup>85</sup>

**3.7. LAS GARANTÍAS DE LA VÍCTIMA Y DEL OFENDIDO.** Antes de analizar este tópico es preciso, señalar que las garantías del gobernado son aquellos medios jurídicos de protección de los derechos del hombre previstos preferentemente en la C, así como en tratados internacionales y leyes secundarias, en tanto que los derechos humanos son aquellas prerrogativas esenciales de la especie humana mismas que se adquieren por el sólo hecho de pertenecer a esta, tal es el caso de la vida, la libertad, integridad física, psíquica, así como su patrimonio. Rebasaría el propósito de este autor hacer un estudio pormenorizado de tan importantes conceptos, toda vez que el objeto de estudio es la institución del Ministerio Público. Luego de este paréntesis enunciaré los conceptos de víctima y ofendido, así como las principales diferencias entre estos.

El concepto de víctima ha sido interpretado de muy diversas formas a lo largo de la historia, entendiéndose como tal desde un plano religioso y de divinidad, desde un ámbito interpersonal o desde un punto de vista jurídico. En un principio se refería al que era sacrificado por los victoriosos; después se convirtió en un sujeto que podía hacerse justicia por propia mano cuando sufría alguna ofensa, sometiéndose posteriormente a las leyes taliónicas; hoy en día es un sujeto que tiene cada vez mayor participación en el proceso penal.

Revisando el concepto de víctima dado en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas: *“se entenderá por víctima a las personas*

---

<sup>85</sup> ESQUIVEL JASSO, Eduardo. **Estudio jurídico del segundo párrafo del artículo 16 constitucional y la garantía de la acusación por hecho determinado.** Tesis para obtener el título para licenciado en Derecho. México 2006. pp. 321 a 322.

*naturales o jurídicas que, individualmente o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos sustanciales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder.”*

Otra de las formas en que una víctima del delito puede resentir las consecuencias de un ilícito es la siguiente, en México la víctima es la persona física o moral que sufre de violencia a través de la conducta de un delincuente que transgrede las leyes. De esta manera, la víctima está ligada a las consecuencias producidas por un delito.<sup>86</sup>

Para la perpetración de los delitos es necesaria la participación de dos partes: Quien realiza la conducta delictuosa, el sujeto activo; y el que sufre el hecho, sobre el que recae la acción esto es, el sujeto pasivo. De esta manera, se tiene que por lo regular las infracciones penales producen un daño que directamente resiente la persona física en su patrimonio, en su integridad corporal, en su honor, etc., y en forma indirecta la sociedad, de manera que la violación a la ley penal trae consigo siempre una sanción represiva y además un daño que debe ser resarcido mediante la acción civil.<sup>87</sup>

Por lo expuesto, se tiene que víctima de un delito puede ser cualquier cualquiera persona física, incluyendo al producto que se encuentre en el seno materno, menores de edad, inimputables.

Los términos víctima y ofendido son utilizados para efectos de reparación del daño. Haciendo una diferenciación entre víctima y ofendido, diré que *víctima* es la persona física que recibe directamente la lesión producida por el sujeto activo del delito; en tanto que *ofendido* lo es la persona o, en su caso, personas que por diversas causas que pueden ser de afecto, dependencia económica o

---

<sup>86</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* pp. 113.

sentimentales, resultan también afectadas por la perpetración del delito. Verbigracia de lo anterior es en el caso de un homicidio, en donde la víctima será el occiso, en tanto que ofendidos lo serán los familiares y amigos del finado.

De gran importancia resulta la reforma al artículo 20 C. realizada el 21 de septiembre del año 2000, pues se establecen dos apartados; el “A” para establecer los derechos del indiciado que incluye el texto original del artículo y se adicionó el “B” para señalar los derechos de la víctima y del ofendido, quedando en los siguientes términos:

*“B. De la víctima o del ofendido:*

*I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;*

*II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes;*

*Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;*

*III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;*

*IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria;*

*La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;*

*V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o*

---

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

*secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y*

*VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.”*

Estas reformas se ven reflejadas en el CPPDF, en su artículo 109, mismo que a continuación transcribo:

*“...Artículo 9.- Los denunciantes, querellantes y las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:*

*I. A que el Ministerio Público y sus auxiliares les presten los servicios que constitucionalmente tienen encomendados con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia y con la máxima diligencia;*

*II. A que los servidores públicos los traten con la atención y respeto debido a su dignidad humana absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, abuso o ejercicio indebido de la autoridad;*

*III. A que ningún servidor público por sí o por interpósita persona les soliciten, acepten o reciban, beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado les otorga por el desempeño de su función;*

*IV. A presentar cualquier denuncia o querrela por hechos probablemente constitutivos de delito y a que el Ministerio Público las reciba;*

*V. A que se les procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas, practicando todas las diligencias necesarias para poder determinar la averiguación previa;*

*VI. A recibir asesoría jurídica por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto de sus denuncias o querellas y, en su caso, a recibir servicio de interpretes traductores cuando pertenezcan a un grupo étnico o*

*pueblo indígenas, no conozcan o no comprendan bien el idioma español, o padezcan alguna discapacidad que les impida oír o hablar;*

*VII. A ratificar en el acto la denuncia o querrela siempre y cuando exhiban identificación oficial u ofrezcan los testigos de identidad idóneos;*

*VIII. A contar con todas las facilidades para identificar al probable responsable;*

*IX. A recibir en forma gratuita copia simple de su denuncia o querrela ratificada debidamente o copia certificada cuando la solicite, de conformidad con lo previsto por el presente Código y por el Código Financiero del Distrito Federal;*

*X. A coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación y en el desarrollo del proceso;*

*XI. A comparecer ante el Ministerio Público para poner a su disposición todos los datos conducentes a acreditar el cuerpo del delito, la responsabilidad del indiciado y el monto del daño y de su reparación y a que el Ministerio Público integre dichos datos a la averiguación;*

*XII. A tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance de la averiguación previa;*

*XIII. A que se les preste la atención médica de urgencia cuando la requieran;*

*XIV. A que se realicen el reconocimiento o diligencias de identificación o confrontación en un lugar en el que no puedan ser vistos o identificados por el probable responsable, en los casos de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, o en los que el menor sea víctima, el juez o el Ministerio Público de oficio deberán acordar que la diligencia de confronta o identificación se efectúe en un lugar donde no puedan ser vistos o identificados por el probable responsable;*

*XV. A que el Ministerio Público solicite debidamente la reparación del daño y a que se les satisfaga cuando esta proceda;*

*XVI. A recibir auxilio psicológico en los casos necesarios, y en caso de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, a recibir este auxilio por una persona de su mismo sexo;*

*XVII. A ser restituidos en sus derechos cuando estos estén acreditados;*

*XVIII. A quejarse ante la contraloría interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a denunciar ante la fiscalía para servidores públicos o ante cualquier agente del Ministerio Público, por violaciones de los derechos que se señalan, para su investigación y responsabilización debidas;*

*XIX. A impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal; y*

*XX. En caso de que deseen otorgar el perdón, a ser informada claramente del significado y la trascendencia jurídica de ese acto.*

*XXI. A que el Ministerio Público, sus auxiliares y el juez, mantengan en confidencialidad su domicilio y número telefónico, así como el de los testigos de cargo, en caso de delitos graves e igualmente en caso de delitos no graves, cuando así lo solicite.*

*El sistema de auxilio a la víctima del delito dependerá de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.”*

Con esta reforma Constitucional tan importante, así como su regulación en la ley secundaria local, quedan protegidos los derechos de las víctimas o/y ofendidos por el delito, toda vez que estos sujetos de la relación jurídica procesal penal tienen prerrogativas mismas que están reconocidas por la ley. Desde la averiguación previa, el ofendido delega al Ministerio Público a realizar todas aquellas diligencias y actos encaminados a demostrar la culpabilidad del sujeto activo. En cambio el carácter de parte sólo lo adquiere cuando demanda la reparación del daño civil a los civilmente responsables, previa formación del

incidente respectivo cuando demande a terceros o durante el proceso al probable sujeto activo del delito, el que se resolverá en sentencia definitiva por ser pena pública.

**3.7.1. LA COADYUVANCIA.** Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen el carácter de coadyuvante como: *“aquel que interviene como tercero en una contienda judicial, ya trabada, apoyando o auxiliando la intención de una de las partes...”*<sup>88</sup>

Una de las garantías establecidas en la C. es la que se refiere a que la víctima o el ofendido auxilie al Ministerio Público a la integración de la averiguación previa, recibiéndole todos los medios probatorios con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso penal y a que se desahoguen dichas diligencias.

El artículo 9 del CPPDF ordena que la víctima o el ofendido proporcionarán al Ministerio Público o al Juez penal todos los elementos de prueba con que cuenten, con el objetivo de acreditar el cuerpo del delito y establecer la responsabilidad del inculpado a título probable, sin que resulte ocioso exponer que a nivel federal el artículo 141 del autoriza al Juez *ex officio* citar a la víctima o al ofendido a efecto de que comparezcan por sí o por su representante designado en el proceso penal, a manifestar lo que a su derecho convenga.

**3.8. LA INSTRUCCIÓN.** Respecto de la instrucción hay que decir que es la primera parte del proceso, en la que se recogen y coordinan las pruebas con sujeción a las normas procesales, se perfecciona la investigación y se prepara el material indispensable para la apertura del juicio, proporcionando al Juez las pruebas que han de servir para pronunciar su fallo y al Ministerio y a la defensa los elementos necesarios para fundar sus conclusiones y sostenerlas en el debate.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> PINA, RAFAEL DE Y RAFAEL DE PINA VARA. Diccionario de Derecho, 22ª. ed. Editorial Porrúa, México 1996 p. 160.

<sup>89</sup> Cfr. GONZÁLEZ BUSTAMANTE. *Op. cit.* pp. 197-198.

También se tiene que la instrucción, es la etapa procedimental en donde el juez instructor lleva a cabo una sucesión de actos procesales sobre la prueba, para que conozca la verdad histórica y la personalidad del procesado y estar en aptitud de resolver en su oportunidad la situación jurídica planteada. La instrucción se inicia, cuando ejercitada la acción penal, el juez ordena la radicación del asunto; así principia el proceso y, consecuentemente la trilogía de actos que lo caracterizan: acusatorios, de defensa, y decisorios.<sup>90</sup>

Se deduce de lo anterior que la instrucción es la etapa en que el Juez entra al conocimiento del asunto que el Ministerio Público le hizo llegar, a través del ejercicio de la acción penal para que, luego de su estudio emita una decisión sobre éste. Con relación a este importante tema, Barragán Salvatierra expone que la instrucción se divide en cinco etapas, a saber:

**AUTO DE RADICACIÓN:** Esta es la primera resolución que dicta el órgano de la jurisdicción y con ésta se manifiesta claramente el inicio de la relación procesal, tanto el Ministerio Público como el inculpado quedan sujetos a partir de ese momento a la jurisdicción del tribunal determinado. A ese auto también se le denomina auto de inicio o auto de incoación, es decir, apertura o iniciación de un procedimiento judicial.

**ORDEN DE APREHENSIÓN:** Es una resolución judicial en la que, con base en el pedimento del Ministerio Público y satisfechos los requisitos del artículo 16 constitucional, se ordena la captura de un sujeto determinado para que sea puesto de inmediato a disposición de la autoridad que lo requiera, con el fin de que conozca todo lo referente a la conducta o hecho que se le atribuye.

**ORDEN DE REAPREHENSIÓN:** Es una resolución judicial que manda o determina la privación de la libertad de una persona que se evade de la cárcel,

---

<sup>90</sup> Cfr. COLÍN SÁNCHEZ. *Op. cit.* p. 359.

cuando goza de la libertad bajo protesta por ausentarse de la población con permiso del juzgado, deje de cumplir con las obligaciones inherentes al disfrute de su libertad provisional bajo caución, gozando de esa garantía o cuando no se presenta a cumplir con sanción determinada en la sentencia definitiva ejecutoriada. El auto que la ordena se fundará no sólo en el artículo 16 constitucional, sino también en el 132 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y señalará además el delito o delitos por los que se haya dictado. El auto que la niega se da cuando el juez al estudiar la consignación considera que no existen elementos suficientes para establecer la probable responsabilidad del sujeto.

**ORDEN DE COMPARECENCIA:** Tratándose de infracciones penales que por su levedad se sancionen con apercibimiento, caución de no ofender, multa o pena alternativa, el Ministerio Público ejercitará la acción penal sin detenido ante el juez de paz, solicitándole se le cite para tomarle su declaración preparatoria. Si los requisitos legales están satisfechos, el juez mandará citar a comparecer al indiciado y de no comparecer será presentado por la policía judicial. En caso de que al término constitucional se le considere responsable, se le dictará auto de sujeción a proceso, jamás de formal prisión, debido a las características del delito y en cumplimiento de los artículos 16 y 18 constitucionales.

**DECLARACIÓN PREPARATORIA:** Dentro de las 48 horas contadas a partir de que el indiciado ha quedado a disposición de la autoridad judicial encargada de practicar la instrucción, se procederá a tomarle su declaración preparatoria; la misma se rendirá en forma oral o escrita por el inculcado en presencia de su defensor para la asistencia jurídica que requiera. El inculcado podrá dictar sus declaraciones, pero si no lo hiciera el juzgador que practique la diligencia las redactará con la mayor exactitud posible. Si fueran varios los inculcados por los mismos hechos, se les tomará declaración por separado, en una sola audiencia.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* pp. 351-358.

Refiriéndose a la declaración preparatoria, Colín Sánchez dice que es el acto procesal en el que comparece el procesado ante el juez, para que le haga saber la conducta o hecho antijurídico y culpable porque el agente del Ministerio Público ejerció la acción penal en su contra, para que bajo ese supuesto, manifieste lo que a sus intereses convenga y se defienda.<sup>92</sup>

Por la importancia que tiene la declaración preparatoria en el destino inmediato del procesado durante el procedimiento, deberá ser rendida rodeada de todas las garantías que a favor del indiciado consignan las leyes, tanto en el ámbito Constitucional, como en el ámbito local.

Lo que se pretende en el proceso penal es el establecimiento de la verdad histórica, real o material. Para ello el Juez es el árbitro del proceso. Sin embargo, el Ministerio Público es el verdadero animador del proceso en su fase instructora, ya que deberá aportar, además de agotar todas las pruebas que acrediten plenamente el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del acusado, ya que es el órgano oficial de acusación que debe pugnar por agotar las pruebas que comprueban la culpabilidad o eventualmente, la inocencia del procesado.

**3.8.1. LAS CONCLUSIONES ACUSATORIAS O INACUSATORIAS.** Al abordar el tema de las conclusiones, Colín Sánchez expone que gramaticalmente, la palabra conclusión, procede del verbo concluir; o sea, llegar a determinado resultado o solución; por eso, desde el punto de vista jurídico las conclusiones son actos procedimentales realizados por el agente del Ministerio Público y después por el defensor con la finalidad de, en unos casos, fijar las bases sobre las que versará la audiencia final, y en otros, para que el agente del Ministerio Público fundamente su pedimento y se sobresea el proceso; son actos procedimentales, porque entrañan actividad del agente del Ministerio Público y del defensor, en momentos distintos, aunque sucesivos y dependientes.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> COLÍN SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 368.

<sup>93</sup> Cfr. *Ibid. Op. cit.* p. 553.

Por lo que se refiere a las conclusiones del Ministerio Público existe un grave problema en nuestro sistema penal respecto a la investigación y persecución de los delitos. El artículo 315 del CPPDF establece:

*“...Artículo 315. Transcurridos o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no se hubiere promovido prueba, el juez declarará cerrada la instrucción y mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y de la defensa, durante cinco días por cada uno, para la formulación de conclusiones pertinentes...”*

Pero surge la interrogante, ¿qué no al ejercer la acción penal, el Ministerio Público lo hace por tener la plena certeza de que el acusado es culpable sin duda de ninguna especie del delito que se le imputa?; asimismo, ¿no debiera acompañar con las conclusiones el ejercicio de la acción penal, repito, al tener la plena convicción de la responsabilidad del indiciado en el delito de que se trate?; pues de ser de así se le estarían violando flagrantemente al indiciado todas las garantías individuales que sobre este tema establece la Constitución.

Lo anterior se expresa por el contenido del actual artículo 317 del CPPDF, el cual señala:

*Artículo 317. El Ministerio Público podrá formular la acusación por delito diverso al determinado en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, de considerar que lo constituyen los mismos hechos que fueron objeto de la averiguación.*

A este respecto Antonio Berchermann Arizpe expresa: *“¿Pero que se puede decir? Si contra la garantía de litis cerrada del auto de formal prisión, todavía se afirma que es intrascendente que casi al final del proceso el Ministerio Público acuse al inculcado por un delito distinto al que motivó la causa...Con lo que se pasa por alto que desde la declaración preparatoria al inculcado ya se le debió hacer saber el hecho que se le imputa, para que así ‘conozca bien la acusación’,*

*según lo dispone el artículo 20-A-II C. (sic) Y cuando el propio juez no puede librar una orden de aprehensión sin que antes se determine el hecho punible materia de la acusación, según se desprende de aquél artículo en concordancia con los artículos 16, 19 y 21 C. Y más aún cuando el artículo 19 C. dispone que ya desde el auto de formal prisión se deben precisar las 'circunstancias de tiempo, lugar y los medios de comisión' del delito. Y más todavía, cuando el mismo artículo 19 ordena que 'el proceso se deberá seguir forzosamente por el delito que señale aquel auto'. ¿Cómo es posible entonces que en la legislación secundaria se regule que la acusación no se concretará sino a partir de la primera instancia o juicio? Esto es, mucho después del ejercicio de la acción penal y de la diligencia de declaración preparatoria cuya principal misión constitucional es la de realizar la garantía de audiencia con relación a la materia de la acusación; o dicho de otro modo, de que se informe oportunamente al inculcado -y a su defensor- en qué se hace consistir tanto el hecho punible como la intervención concreta en el que se le atribuye al primero como materia de la acusación... Pues así como la carta fundamental no autoriza detener para investigar, menos permite ordenar la aprehensión y dictar formal prisión para luego indagar. Como Díaz Aranda objeta bien: '¿Qué acaso es detener, consignar y en el proceso averiguar?' Porque así es como ciertos sectores de la doctrina tradicional y acrítica mexicana han venido considerando incorrectamente al proceso penal mexicano..." Asimismo el autor citado, sostiene que: "En el entorno de la Constitución, las conclusiones acusatorias del actual modelo legal - en el que casi al final del proceso apenas se concreta la acusación - irrumpen contra el sistema acusatorio como expresión del estado de derecho que se plasma en la misma Constitución. No solo porque las conclusiones acusatorias significan un trámite procesal ocioso que desatiende a las garantías de brevedad y expeditéz, sino porque a esa lesión se le vuelve mucho más sensible en cuanto la misma conlleva en la mayoría de los casos la*

*negación de las garantías de audiencia y de defensa adecuada, al omitirse desde el ejercicio de la acción penal expresar en qué consiste el hecho concreto por el que se acusa al inculpado y a su forma de intervención en ese hecho que prevea la ley penal lo que se agrava aún más al poderse cambiar en las conclusiones acusatorias el tipo penal del delito - y, por tanto, el delito mismo por el que debe seguirse el proceso de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 19 de la Constitución.”<sup>94</sup>*

Por otra parte, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, en cuanto a las conclusiones del Ministerio Público, expresa:

*Artículo 41. Clasificación técnica del delito por el que se ejercita acción.*

*El nombre del o de los delitos y los fundamentos que con relación a ellos se invoquen en el pedimento que inicia la acción penal, no impedirán al juzgador reclasificarlos al resolver sobre la orden de aprehensión o de comparecencia; o la situación jurídica del inculpado. La facultad de reclasificar, incluirá los casos en los que los mismos hechos configuren varios delitos y en el pedimento se omitió mencionar algunos de éstos. Mas se ordenará la libertad del inculpado al resolver su situación jurídica, si los hechos determinados por los que se formuló acusación resultan ser atípicos, con inclusión de los casos en los que en la acusación se omite precisar en qué consiste algún elemento típico que sea esencial para la punibilidad básica del hecho.*

*Para ello y en cualquier caso, el juzgador se estará a la prueba de los hechos y a la exacta aplicación de la ley penal; pero sin que pueda atender a circunstancias ajenas a la materia de la acusación que perjudiquen al inculpado. El Ministerio Público o inculpado podrán apelar la reclasificación.*

*Todo proceso se seguirá por los hechos y delitos que señale el auto de formal prisión o sujeción a proceso que quede firme. Si durante el proceso aparecen hechos delictivos distintos a los que motiven el auto de formal prisión o*

---

<sup>94</sup> BERCHELMANN ARIZPE, Antonio. **Derecho Penal Mexicano Parte General**. Editorial Porrúa, México 2004. pp. 20, 21, 35, 36 y 42.

*sujeción a proceso, el Ministerio Público iniciará acción penal por separado; sin perjuicio de decretar la acumulación de procesos cuando sea procedente.*

*Mas si en el proceso aparecen datos que revelen otros elementos alternativos del mismo tipo penal; que lo complementen; o agraven su penalidad; al igual que si el Ministerio Público omitió incluirlos en su acusación: Aquél podrá ejercitar de nuevo acción penal antes de cerrarse la fase probatoria, sirviéndole como base del nuevo ejercicio las constancias del proceso, de las que presentará copia certificada.*

*Si en la nueva causa se dicta auto de formal prisión que incluya las circunstancias omitidas; o alguna de ellas; se sobreseerá el proceso anterior. En caso contrario, se sobreseerá el segundo proceso. El inculpado podrá, con la asistencia de su defensor, renunciar a la fase probatoria y pedir que después del auto de formal prisión, se cite a la audiencia final.*

*Al concluir la fase probatoria y antes de citar a la audiencia final, el juez dictará auto preventivo en tal sentido. El que notificará personalmente al Ministerio Público; quién dentro de los tres días siguientes a la notificación podrá pedir pena diversa a las de prisión y multa o corregir las que pidió; o que se aplique regla de penalidad por concurso de delitos; si es que omitió hacerlo antes en su pedimento de inicio de la acción penal o al respecto incurrió en error. En tales casos, el juez dará vista de ello al inculpado y su defensor y citará a audiencia final. Después de ese plazo, el Ministerio Público no podrá subsanar ningún error u omisión.*

*Artículo 42. Acusación del Ministerio Público y conclusiones. Salvo el caso que se reclasifique al delito en el auto de formal prisión o sujeción a proceso que quede firme, las conclusiones serán innecesarias. Toda vez que la acusación se concreta desde que se inicia la acción.*

*Por lo tanto, si no se reclasificó al delito, al concluir la fase probatoria se citará a audiencia final. En ella las partes presentarán alegatos si lo desean y se citará para sentencia.*

El contenido de los artículos en cita me hace ver lo avanzado que en aquella entidad de nuestra República se encuentra la aplicación del Derecho Penal, en lo que se refiere a las conclusiones del Ministerio Público. Es deseable que este ejemplo se traslade a todo nuestro país.

En las conclusiones se concentran las posiciones de las partes; ahí se analizan las pruebas y se exponen las consideraciones jurídicas pertinentes a cada pretensión o defensa, pudiendo ser las del Ministerio Público acusatorias o absolutorias.

Las conclusiones de la defensa, en principio toman en cuenta lo solicitado por el Ministerio Público, aunque también debe considerar las pruebas existentes para que sus conclusiones de inculpabilidad tengan mayor solidez.

Refiriéndome a las conclusiones, a continuación transcribiré los artículos de referencia del CPPDF:

*“...Artículo 315. Transcurridos o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no se hubiere promovido prueba, el juez declarará cerrada la instrucción y mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y de la defensa, durante cinco días por cada uno, para la formulación de conclusiones pertinentes. Si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles.*

*Transcurrido el plazo al que se refiere el artículo anterior sin que el Ministerio público haya presentado conclusiones, el juez deberá informar mediante*

*notificación personal al Procurador acerca de esta omisión, para que dicha autoridad formule u ordene la formulación de las conclusiones pertinentes, en un plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha en que se la haya notificado la omisión, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que correspondan; pero si el expediente excediere de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles.*

*Si transcurren los plazos a que alude el párrafo anterior, sin que se formulen las conclusiones, el juez tendrá por formuladas conclusiones de no acusación y el procesado será puesto en inmediata libertad y se sobreseerá el proceso.*

*Artículo 316. El Ministerio Público, al formular sus conclusiones hará una exposición sucinta y metódica de los hechos conducentes, propondrá las cuestiones de derecho que de ellos surjan, citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará su pedimento en proposiciones concretas.*

*Artículo 317. El Ministerio Público podrá formular la acusación por delito diverso al determinado en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, de considerar que lo constituyen los mismos hechos que fueron objeto de la averiguación.*

*Artículo 318. La exposición de las conclusiones de la defensa no se sujetará a regla alguna. Si aquella no formula conclusiones en el plazo que establece el artículo 315 del Código, se tendrán por formuladas las de inculpabilidad y se impondrá al o a los defensores una multa hasta de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal o un arresto hasta de tres días.*

*Artículo 319. Las conclusiones definitivas del Ministerio Público sólo pueden modificarse por causas supervenientes y en beneficio del acusado. La defensa*

*puede libremente retirar y modificar sus conclusiones en cualquier tiempo, hasta antes de que se declare visto el proceso.*

*Artículo 320. Si las conclusiones fueran de no acusación, el juez o tribunal las enviará con el proceso al Procurador para los efectos a que se refiere el artículo 321.*

*Se tendrán por conclusiones no acusatorias aquellas en las que no se concrete la pretensión punitiva, o bien, ejercitándose ésta, se omita acusar:*

- a) Por algún delito expresado en el auto de formal prisión; o*
- b) A persona respecto de quien se abrió el proceso.*

*Artículo 321. Para los efectos del artículo anterior, el Procurador de justicia o subprocurador que corresponda, oírán el parecer de los agentes del Ministerio Público auxiliares que deban emitirlo y dentro de los diez días siguientes al de la fecha en que se haya dado vista del proceso, resolverán si son de confirmarse o modificarse las conclusiones. Si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de veinte días hábiles.*

*Si transcurridos los plazos a que se refiere el artículo anterior no se recibe respuesta de los funcionarios mencionados, se entenderá que las conclusiones han sido confirmadas.*

*Artículo 322. Derogado.*

*Artículo 323. Si el pedimento del Procurador fuera de no acusación, el juez, al recibir aquél, sobreseerá en el asunto y ordenará la inmediata libertad del procesado.*

*Artículo 324. El auto de sobreseimiento producirá los mismos efectos que una sentencia absolutoria.*

*Artículo 325. Exhibidas las conclusiones de la defensa, o en caso de que se le tengan por formuladas las de inculpabilidad, conforme al artículo 318, el juez*

*fijará día y hora para la celebración de la vista, que se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes.*

**3.9. LA APELACIÓN.** Hablando de la apelación, Barragán Salvatierra aduce que Apelar deriva del latín appellare, cuyo significado es invocar, referirse a cierta cosa particular, para predisponerle a conceder algo que se le pide; y de la palabra appellatio, que significa llamamiento a reclamación. Continúa exponiendo el autor en cita, que Hernández Pliego señala al recurso de apelación como un recurso ordinario que otorga la ley en contra de las resoluciones que expresamente establece, tramitado y resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución recurrida y cuyo objeto es examinar la legalidad de ella, con el propósito de determinar si no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó de manera inexacta; si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba; si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente, para en su caso confirmarla, modificarla o revocarla. La apelación es un recurso reglamentado por las leyes penales y sólo se abrirá en la segunda instancia, a petición de parte legítima, para resolver los agravios que le cause la resolución apelada. No debemos confundir el término apelación con segunda instancia, debido a que la primera es el origen para abrir esa segunda instancia.<sup>95</sup>

En relación a las fases del procedimiento de apelación, tomando como base a Barragán Salvatierra, se tiene lo siguiente:

La inconformidad e impugnación: A través de la inconformidad el apelante manifiesta rechazo a la resolución; la impugnación que sigue supone la inconformidad, que es la manifestación de combatir el acto impugnado, sea total o parcial.

Preparación del recurso: Ya interpuesta la apelación, ante el juzgado que dictó la resolución impugnada, se lleva a cabo una fase previa al trámite con la

---

<sup>95</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* pp. 553-555.

sala de segunda instancia. El *A quo* tiene facultades provisorias para rechazar o denegar la admisión del recurso en caso de darse algún supuesto, tales serían: que el apelante careciera de legitimación para apelar, que la apelación fuera extemporánea, que previamente existiera conformidad con la resolución recurrida. En caso de no existir impedimento para admitirlo, el juzgado de primera instancia hará la admisión provisionalmente. Una vez admitido, el juez natural calificará el efecto que produce la admisión del recurso, que puede ser suspensivo o ejecutivo en lo que hace ejecución de la resolución impugnada, ya que en la competencia, el recurso de apelación es de naturaleza devolutiva. El juez de origen deberá alertar al procesado o sentenciado a efecto que nombre defensor que lo represente en la segunda instancia, y remitir al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el expediente, ya sea testimonio, u original, para su substanciación.

Preparación de la vista: Recibidas las constancias que envía el *A quo*, se pondrán a la vista de las partes para que promuevan pruebas, objeten la admisión o la calificación del efecto en que se admitió. Así, la Sala hará un reexamen de los propios presupuestos procesales, lo cual sería como revisar su competencia, capacidad y legitimación de las partes, apelante o apelantes y apelado, si es apelable la resolución recurrida o si se hizo dentro del término de la ley.

Reexamen del apelante: Fase también llamada crítica a la resolución impugnada esto es, el apelante enjuicia negativamente o censura la resolución impugnada; a esto se le llama agravios. La Corte señala que por agravios debe entenderse que aquel razonamiento relacionado con las circunstancias de hecho, en caso jurídico determinado, que tienda a demostrar y puntualizar la violación o inexacta interpretación de la ley y, como consecuencia, de los preceptos que debieron fundar la sentencia de primer grado; esto es, que no se trata de una mera lesión, sino del argumento que dice o alega haber existido una lesión jurídica.

No resulta ocioso exponer qué es lo que se debe de comprender por la frase “expresión de agravios”, entiendo este concepto como la forma mediante la cual se expresa la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial mediante una resolución judicial.

Reexamen de la Sala: Debe ser objetivo e imparcial. Dentro de la doctrina hay dos tendencias respecto al reexamen que hacen las Salas y son total o parcial. El reexamen total implica una sustitución total de la Sala de apelación al juzgado de primera instancia puesto que el *Ad Quem* será competente para enjuiciar toda resolución recurrida, independientemente de que se planteen o no agravios. El reexamen parcial limita la competencia de la Sala a los puntos o aspectos de la resolución que el apelante indique a través de sus agravios. Aquí el agravio limita la competencia de la segunda instancia. Las leyes mexicanas adoptan el reexamen parcial como regla general y el reexamen total, sólo cuando el apelante sea el procesado o sentenciado.

Nueva decisión: Una vez estudiada la resolución impugnada, el *Iudex Ad Quem* emite su decisión, pero esto no implica que se multiplique la actividad jurisdiccional del Estado, pues aún con ello se mantiene la unidad de la jurisdicción y la nueva resolución forma parte de un grado de mayor jerarquía, pero continúa la misma función jurisdiccional estatal de la acción promovida.<sup>96</sup>

Entre las responsabilidades del Ministerio Público se encuentra la de interponer los recursos procedentes en los procesos penales a su cargo y expresar agravios; cuando una resolución es adversa al Ministerio Público, puede hacer valer los recursos correspondientes para que el propio juez, si es el caso de la revocación; o la Sala, si es el caso de la apelación, resuelvan y determinen qué es lo que va a quedar en definitiva respecto de lo que se está juzgando en ese caso concreto.

---

<sup>96</sup> Cfr. BARRAGÁN SALVATIERRA. *Op. cit.* pp. 556-557.

Por otra parte se tiene que son los agentes Ministerio Público adscritos a las salas penales del Tribunal, quienes tienen que hacer una labor técnica fundada en derecho, pues deben formular los agravios; no está por demás decir que no debe haber falla técnica porque los agravios del Ministerio Público no pueden suplirse en deficiencia de la queja, suplirá la sala o el juzgador por disposición de la ley, la falla técnica que pudiera haber o la deficiencia que pudiera haber en la parte de la defensa e inclusive pudiera no haber defensa y el juzgador está de oficio obligado, o aunque no hubiera, por ejemplo, expresar agravios en una apelación del sentenciado, la sala penal está obligada a hacer una revisión de oficio de todo el expediente, para determinar si se han o no ajustado a derecho cada una de las actuaciones del proceso, porque puede ser que la sentencia se revoque, pero solamente para el efecto de que se reponga el procedimiento, si es que ha habido una violación grave al procedimiento, o bien, que la sentencia se revoque o se modifique en el aspecto de la penalidad o simplemente en el aspecto de la culpabilidad, y entonces quiere decir que esta persona quedará en libertad o considerada no culpable.<sup>97</sup>

A continuación transcribo el fundamento legal de la apelación en el CPPDF.

### *CAPÍTULO III. DE LA APELACIÓN.*

*Artículo 414. El recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal de segunda instancia estudie la legalidad de la resolución impugnada.*

*Artículo 415. La segunda instancia solamente se abrirá a petición de parte legítima, para resolver sobre los agravios que deberá expresar el apelante al exponer el recurso o en la vista; pero el tribunal de alzada podrá suplir la deficiencia de ellos, cuando el recurrente sea el procesado o se advierta que solo por torpeza el defensor no hizo valer debidamente las violaciones causadas en la resolución recurrida.*

---

<sup>97</sup> Cfr. HERRÁN SALVATI, Mariano. **El proceso penal y el Ministerio Público, El Ministerio Público en el Distrito Federal.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. pp. 126-127.

*Artículo 416. La apelación podrá interponerse por escrito o de palabra, dentro de tres días de hecha la notificación, si se tratará de auto; de cinco, si se tratará de sentencia definitiva, y de dos, si se tratará de otra resolución, excepto en los casos en que este Código disponga expresamente otra cosa.*

*Artículo 417. Tendrán derecho de apelar:*

*I. El Ministerio Público;...*

*Artículo 418. Son apelables:*

*I. Las sentencias definitivas, incluyendo aquellas que se pronuncien en los procesos sumarios;*

*II. Los autos que se pronuncien sobre cuestiones de jurisdicción o competencia; los que mandan suspender o continuar la instrucción; el de ratificación de la detención; el de formal prisión o de sujeción a proceso o el que los niegue; el que se conceda o niegue la libertad;*

*III. Los que resuelvan las excepciones fundadas en alguna de las causas que extinguen la acción penal; los que declaren no haber delito que perseguir; los que concedan o nieguen la acumulación o los que decreten la separación de los procesos;*

*IV. Los asuntos en los que se niegue la orden de aprehensión o de comparecencia, sólo por el Ministerio Público; y*

*V. Todas aquellas resoluciones en que el Código conceda expresamente el recurso.*

*Artículo 431. Habrá lugar a reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes:...*

*V. Por haberse celebrado el juicio sin asistencia del juez que debe fallar, del agente del Ministerio Público que pronuncie la requisitoria o del secretario respectivo;...*

X. *Por haberse permitido al Ministerio Público, al acusado o al defensor, retirar o modificar sus conclusiones o establecer nuevas, en los casos de los artículos 319, 355 y 358, si hubo motivo superveniente y suficiente para eso;*

XV. *En todos los casos en que este Código declare expresamente la nulidad de alguna diligencia.*

*Artículo 433. Siempre que el tribunal encuentre retardado indebidamente el despacho de una causa, o violada una ley en la instrucción o en la sentencia, aún cuando esa violación no amerite la reposición del procedimiento ni la revocación de la sentencia, llamará sobre tal hecho la atención del juez y podrá imponerle cualquiera corrección disciplinaria; pero si dicha violación constituye delito, lo consignará al Ministerio Público.*

#### *CAPÍTULO IV. DE LA DENEGADA APELACIÓN.*

*Artículo 435. El recurso de la denegada apelación procederá siempre que se hubiere negado la apelación en uno o en ambos efectos, aun cuando el motivo de la denegación sea que el que intente el recurso no se considere como parte.*

*Artículo 436. El recurso podrá interponerse verbalmente o por escrito, dentro de los dos días siguientes a la notificación del auto en que se negare la apelación.*

*Artículo 437. Interpuesto el recurso, el juez, sin más trámite, enviara al tribunal superior, dentro de los tres días siguientes, un certificado autorizado por el secretario, en el que conste la naturaleza y estado del proceso, el punto sobre que recaiga el auto apelado, insertándose éste a la letra, y el que lo haya declarado inapelable, así como las actuaciones que creyere convenientes.*

*Artículo 438. Cuando el juez no cumpliera con lo prevenido en el artículo anterior. El interesado podrá ocurrir por escrito al tribunal respectivo, haciendo relación del auto de que hubiere apelado, expresando la fecha en que se le*

*hubiere hecho la notificación, aquella en que interpuso el recurso y la providencia que a esa promoción hubiere recaído y solicitando se libre orden al juez para que remita el certificado respectivo.*

*Artículo 439. Presentando el escrito a que se refiere el artículo anterior, el tribunal prevendrá al juez que, dentro de un plazo que no podrá exceder de cuarenta y ocho horas, remita el certificado que previene el artículo 437 e informe acerca de las causas por las que no cumplió oportunamente con su obligación.*

*Si del informe resultare alguna responsabilidad al juez, lo consignará al Ministerio Público....*

Del CFPP, sólo citaré los siguientes artículos:

*“...Artículo 365. Tienen derecho de apelar el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, así como el ofendido o sus legítimos representantes cuando hayan sido reconocidos por el juez de primera instancia, como coadyuvante del Ministerio Público, para efectos de la reparación de daños y perjuicios. En este caso, la apelación se contraerá a lo relativo a la reparación de daños y perjuicios y a las medidas precautorias conducentes a asegurarla.*

*Artículo 366. Son apelables en ambos efectos solamente las sentencias definitivas en que se imponga alguna sanción.*

*Artículo 367. Son apelables en el efecto devolutivo:*

*I. Las sentencias definitivas que absuelven al acusado, excepto las que se pronuncien en relación con delitos punibles con no más de seis meses de prisión o con pena no privativa de libertad, en los términos del primer párrafo del artículo 152;*

*II. Los autos en que se decrete el sobreseimiento en los casos de las fracciones III a VI del artículo 298 y aquéllos en que se niegue el sobreseimiento;*

*III. Los autos en que se niegue o conceda la suspensión del procedimiento judicial; los que concedan o nieguen la acumulación de autos; los que decreten o nieguen la separación de autos; los que concedan o nieguen la recusación;*

*III. BIS. Los autos que ratifiquen la constitucionalidad de una detención a que se refiere el párrafo sexto del artículo 16 constitucional;*

*IV. Los autos de formal prisión; los de sujeción a proceso; los de falta de elementos para procesar; y aquéllos que resuelvan situaciones concernientes a la prueba;*

*V. Los autos en que se conceda o niegue la libertad provisional bajo caución; los que concedan o nieguen la libertad por desvanecimiento de datos, y los que resuelvan algún incidente no especificado;*

*VI. Los autos en que se niegue la orden de aprehensión o se niegue la citación para preparatoria. Estos autos sólo son apelables por el Ministerio Público;*

*VII. Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial, el arraigo del indiciado o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica;*

*VIII. Los autos en que un tribunal se niegue a declarar su incompetencia por declinatoria, o a librar el oficio inhibitorio a que se refiere el artículo 436; y*

*IX. Las demás resoluciones que señala la Ley.*

### **3.10. EL AMPARO EN MATERIA PENAL: LA INTERRELACIÓN DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FEDERAL Y LOCAL.** El artículo 5 de la LA establece:

*Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:*

*IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley precisa para procurar la*

*pronta y expedita aplicación de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.*

Sin embargo, haciendo referencia a las sentencias penales de segunda instancia, con respecto a la impugnación del Ministerio Público, Juventino V. Castro explica que es bien conocido, desde principios del siglo XX, el criterio de que el Ministerio Público no puede interponer acción de amparo contra sentencias de segunda instancia dictadas por los tribunales de apelación. En general no puede interponer dicho amparo, porque como Institución no se le pueden violar garantías constitucionales. Ilustra el tema citando dos ejecutorias que desarrollan esta posición: *No puede el Ministerio Público promover amparo en nombre de la sociedad en general, porque este recurso ha sido creado para proteger a los individuos contra la acción del Estado, cuando ella ataca garantías individuales, y a tanto equivaldría como conceder el amparo al Estado contra el Estado; (Agente del Ministerio Público Federal. T. IX, p. 346). 17-VIII-1921-U 9. Conforme a la Constitución General, el Ministerio Público Federal, tiene las siguientes atribuciones: ejercitar la acción penal y defender los intereses de la Federación ante los tribunales, ejercitando las atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes; pero no puede solicitar amparo cuando obra en representación de la sociedad, ejercitando la acción penal, pues las garantías que otorgan los artículos 20 y 21 de la Constitución, están constituidas en favor del acusado y no en beneficio del acusador o denunciante, y mucho menos en favor del Ministerio Público, cuando obra en representación de la sociedad. (Agente del Ministerio Público Federal. T. XXVIII, p. 2106). 25-IV-1930-U.*<sup>98</sup>

Así pues, se tiene que el Ministerio Público no está facultado para interponer el recurso de amparo por las sentencias, que en materia penal emitan

---

<sup>98</sup> Cfr. CASTRO V. *Op. cit.* p. 77.

las Salas de segunda instancia. En auxilio de esta tesis cito nuevamente a Juventino V. Castro, el cual manifiesta que sin embargo, la fracción III del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República expresaba que la persecución de los delitos del orden federal (que la fracción V del artículo 2° del mismo ordenamiento precisa como una de las atribuciones del Ministerio Público Federal, presidido por el Procurador General) comprende la: *Impugnación, en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.*

Por supuesto, no es esta una referencia a esa esotérica disposición contenida en el artículo 180 contenida en la Ley de Amparo, según la cual el Ministerio Público que haya intervenido en el proceso en asuntos del orden penal, podrá presentar alegaciones por escrito (dentro de los procesos de amparo directo, como es natural, promovidos contra sentencias definitivas emitidas en el proceso penal) directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual es una disposición inusitada que otorga a un sujeto procesal no reconocido en el procedimiento ni como parte ni en ninguna otra forma de legitimación procesal para alegar en el juicio, que en mi concepto no constituye sino un resabio no transcrito congruentemente del artículo 518 del Código de Procedimientos Penales para Distrito Federal y Territorios Federales de 1894, en que se autorizaba al Ministerio Público para interponer el recurso de casación.

Por ello resulta claro que lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no se refiere a una impugnación de las sentencias definitivas por la vía del amparo, sino bajo las estipulaciones que pudieran dictarse en el texto constitucional o en el procedimiento federal ordinario, y que admitan en lo futuro ese afrontamiento.

Creo que la disposición que señalo tan sólo prevé la posibilidad de que con posterioridad se disponga legalmente semejante interposición de juicios o recursos pertinentes contra las sentencias definitivas en materia penal, que puedan agraviar a los intereses jurídicos de la sociedad, y que de antemano se ponen a cargo del Ministerio Público Federal como representante de la sociedad.

Inesperadamente, el artículo 105 constitucional fue adicionado a fines de 1994 -para empezar a regir en 1995-, con una fracción III, que textualmente ordena: De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocerse de los recursos de apelación en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. En tal forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. se transforma en Tribunal de Constitucionalidad. en un modesto Tribunal de Apelación merced a un giro no totalmente aclarado en lo que se refiere a sus finalidades, y que motiva el que por primera vez en nuestra historia se impugne la improcedencia contra la sentencia de apelación, esto con apoyo en lo dispuesto por la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo que declara dicha acción improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia. No es posible considerar que esta modalidad instaurada por la reforma constitucional sea la respuesta al ideal sostenido, muy principalmente, por don Sergio García Ramírez para impugnar sentencias de segunda instancia. El fallo de las Salas de la Suprema Corte, según esta nueva disposición, es precisamente el que constituye la sentencia final, y por ello es una distinta hipótesis a la que se refiere este apartado.<sup>99</sup>

La anterior exposición del pensamiento de don Juventino V. Castro toma mayor fuerza con la siguiente Tesis:

### *Novena Época*

---

<sup>99</sup> Cfr. *Ibid. Op. cit.* pp. 77-79.

*Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

*Tomo: II, Agosto de 1995.*

*Tesis: I.1º A.1 A*

*Página: 559*

*MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO Y PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISION, PERO SOLO CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA AFECTA SUS ATRIBUCIONES. De una interpretación armónica de los artículos 2º , fracción I; 3º, fracción I; 5º, fracción IV y 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como 18, fracción I, de su reglamento se concluye que si bien el agente del Ministerio Público Federal es parte en los juicios de garantías y, por tal razón, puede intervenir en ellos; también lo es que tales hipótesis se surten, conforme a los artículos 102 y 107, fracción XV, de la Constitución Federal de la República, cuando en el juicio se ventilan cuestiones que afectan los intereses que representa, esto es, cuando sea en ejercicio de sus facultades relacionadas con la persecución de los delitos del fuero federal y en aquellos casos y materias en que el orden legal le señala específicamente la defensa de un interés público. De esta forma, cuando se trata de la concesión del amparo por violación a las garantías de audiencia y seguridad jurídica, es a las autoridades responsables a las que afecta directamente dicha resolución; por lo que si no se demuestra que existe una afectación objetiva al interés de la sociedad, es inconcuso que el Ministerio Público Federal no está legitimado para interponer el recurso de que se trata. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2981/94. José Javier Chávez León. 20 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. Amparo en revisión 2511/94. Alberto Becerra González.*

*24 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. Amparo en revisión 1481/93. Eduardo Horacio Llanas Cuevas. 9 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: José Manuel Villeda Ayala.*

Me resulta claro, por lo anteriormente expuesto, que el Ministerio Público no tiene injerencia en los juicios de amparo, por lo que se refiere al derecho penal, y por lo tanto, en materia penal, no existe interrelación entre el Ministerio Público local y el Ministerio Público federal.

## CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE REFORMAS.

**4.1. ARBITRARIEDADES DOCUMENTADAS DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS.** Enfocando mi atención al tema concreto que me ocupa, las tropelías que se cometen por parte de los servidores públicos en general, y en particular, en la institución del Ministerio Público, en lo que se refiere a la investigación y persecución de los delitos, recurro a Adolfo Hernández Figueroa, Tercer Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la presentación que hace del libro, Procuración de Justicia y Derechos Humanos:

*“La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha estimado conveniente efectuar periódicamente un análisis de conjunto de sus Recomendaciones relativas a transgresiones de derechos fundamentales imputables a agentes del Ministerio Público o Policía Judicial, según el caso, como instrumento de conocimiento y difusión de las mismas...El trabajo que ahora se entrega a la opinión pública, comprende las Recomendaciones emitidas al respecto durante los seis primeros años de vida de este Organismo Nacional. Muestra, en forma sistemática, la amplia gama de violaciones a tales derechos, provenientes de dos fuentes: por una parte, abusos del poder en el ejercicio de las atribuciones conferidas a dichas autoridades, y, por la otra, negligencia y omisiones significativas cometidas por las mismas, en relación con el deber constitucional de perseguir el delito...La corrupción e impunidad de policías judiciales y demás servidores públicos involucrados en ilícitos cometidos en la persecución del delito; el notable y persistente incumplimiento de órdenes judiciales de aprehensión; el aumento de la delincuencia, que compromete la seguridad pública y, en general, el atropello frecuente de derechos esenciales para la convivencia humana, preocupan hondamente a nuestra sociedad civil que reclama con vehemencia que se ponga coto a todo ello. Al respecto, cabe destacar que la opinión pública tiene clara conciencia de que la procuración de justicia, particularmente durante la fase*

*de instrucción de la averiguación previa administrativa, es el ámbito en que cotidianamente se pone a prueba la vigencia del Estado de Derecho y de las garantías individuales inherentes al mismo...La situación descrita que sin duda está en el trasfondo de las circunstancias que llevaron a la creación, en su momento, de esta Comisión Nacional, es corroborada por la presente investigación: de las 1,054 Recomendaciones emitidas por ésta en el lapso aludido de seis años, 505 (47.91%) se refieren, de una u otra manera, a vulneraciones a los Derechos Humanos en la procuración de justicia (entre otros conceptos por desvío o exceso de poder en las facultades ejercidas, inexecución de órdenes de aprehensión o abusos en el cumplimiento de las mismas e irregularidades en la integración y determinación de las averiguaciones previas)."*

100

¿Cuál podría ser la causa de que, precisamente hasta que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, empiezan a hacerse públicas las fallas, omisiones y tropelías que se cometen en la investigación de los delitos?.

En opinión del autor de la presente tesis, no es posible negar que actualmente existe supervisión del desempeño de las funciones del agente del Ministerio Público y sus subordinados, sin embargo esta fiscalización recae principalmente en personal que forma parte de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y por lo mismo se cae en el vicio de que fiscalizador y fiscalizado pertenecen a la misma institución, y ésto pudiera provocar que en algunos casos no se lleve a cabo una eficiente vigilancia de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público y del personal que tiene bajo su subordinación. Esta fiscalización podría ser llevada a cabo con mayor eficacia por un organismo que tuviera independencia de dicha Procuraduría, y considero que este órgano pudiera ser similar en su naturaleza jurídica a la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por tal punto de vista, el autor de la presente tesis propone la

---

<sup>100</sup> BEHM ROSAS, Héctor. **Procuración de Justicia y Derechos Humanos**, 1ª. ed. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997. partido político. 7-8.

creación de la Comisión de Control, Supervisión y Vigilancia de la Procuración de Justicia del Distrito Federal.

**4.2. LAS CAUSAS Y ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.** Abordaré ahora las causas y antecedentes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A este respecto el Doctor Jorge Carpizo Mcgregor expone que hay preocupaciones en México, en la sociedad y en el gobierno por la protección y la defensa de los Derechos Humanos. La creación de esa Comisión Nacional ha despertado, como es natural, los más diversos comentarios y expectativas, los cuales van desde el más negativo de los escepticismos hasta los más exagerados optimismos. Probablemente ninguno de esos extremos sea correcto. Hay que esperar un poco, no mucho, para ver los resultados. Es una institución nueva en nuestro país aunque tiene antecedentes desde el siglo pasado en las Procuradurías de los Pobres de don Ponciano Arraiga y, en este siglo, en las últimas dos décadas encontramos, en México, instituciones cuyas finalidades se asemejan a la recién creada Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual se enfrenta a un sinnúmero de cuestiones que debe definir a la brevedad posible, aunque después pueda afinarlas y precisarlas: ¿Cuál es su naturaleza jurídica? ¿Qué entiende por Derechos Humanos? ¿Cuál es el ámbito de su competencia? ¿Quiénes pueden presentar una queja ante ella? ¿Cuál es el procedimiento que se deberá seguir para que la Comisión Nacional formule una recomendación? ¿Cuál es la fuerza de esa recomendación? ¿En cuánto tiempo prescribe la acción que se puede interponer? ¿Cual es la relación de la Comisión Nacional con los órganos del gobierno y los partidos políticos? ¿Su campo de acción se circunscribe a la esfera federal o, por el contrario, abarca también a las entidades federativas?. Los miembros de la Comisión y de su Consejo pueden tener afiliación partidista, lo cual constituye un derecho de todo ser humano, pero su acción como miembro de

la Comisión debe tener presente el país como un todo y no como una parte. Por ello, los miembros de la Comisión nunca deberán ser directivos de un partido político y será conveniente que al irse precisando las normas que rigen en la Comisión, se exija no haber desempeñado actividades partidistas por algún número de años antes de la designación. Entonces, la Comisión Nacional tiene que ser apartidista y estar lejos de las contiendas partidistas. Necesariamente tiene que ser imparcial.<sup>101</sup>

En la anterior exposición se muestran algunos de los aspectos que se tuvieron que considerar para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues no fue poca cosa lo que se pretendía combatir con dicho organismo. Arduo debió ser el trabajo que hubieron de afrontar a quienes les correspondió esta labor.

**4.3. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.** No era suficiente la creación de la CNDH, había que lograr su permanencia en el ámbito jurídico nacional, y para ello era necesario elevar a rango Constitucional su existencia, al respecto el Dr. Carpizo manifiesta que el 6 de junio de 1990, el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, creó mediante un decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El fundamento jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenía firmes bases legales, ya que tanto la Ley como la jurisprudencia otorgan al presidente de la República facultades para crear órganos desconcentrados. Este principio no ha sido cuestionado mayormente en el orden jurídico mexicano, y es curioso que casi ninguno de esos órganos así creados había sido impugnado, y menos con la virulencia con la que lo fue la Comisión Nacional. El 18 de noviembre de 1991 fue enviado el proyecto de ley para elevar a

---

<sup>101</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. **Derechos Humanos y Ombudsman**, 3º. ed. Editorial Porrúa, México 2003. pp. 7-8.

rango constitucional la CNDH, mismo que fue aprobado en el Senado y el la Cámara de Diputados. Con lo anterior queda claro que la idea del Ombudsman en México había triunfado y que la Comisión Nacional había ganado un amplio soporte social. Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto, y este se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992.<sup>102</sup>

Resultado de lo anterior fue la creación del apartado B, del artículo 102 C , en los siguientes términos:

*B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularan recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominara Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (reformado mediante*

---

<sup>102</sup> Cfr. CARPIZO. Op cit. pp. 81-83.

decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de septiembre de 1999).

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinara los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentara anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

*(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999).*

Por lo que puedo percibir, de lo recién transcrito, resultó dificultoso el camino recorrido para, primero, la creación de la CNDH, y posteriormente, su arribo a rango Constitucional; sin embargo, considero que valió la pena el esfuerzo de quienes se empeñaron en este propósito.

El que se haya elevado a rango Constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos significa un gran avance en la defensa de tales derechos, defensa en la debemos incluirnos toda la sociedad, pues las tentaciones autoritarias de muchos servidores públicos pueden dañar severamente las libertades fundamentales, y por un solo miembro de la sociedad que sufriera atropellos por las acciones arbitrarias de un servidor público, debe poner en guardia a la sociedad entera, pues no sabemos si la próxima víctima de similares atropellos vaya a ser algún familiar, amigo cercano o incluso, nosotros mismos.

A continuación transcribo algunos de los artículos de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos porque considero que la Ley que deberá regular al órgano cuya creación propongo, debe ser similar a la Ley de la CNDH.

*Artículo 1. Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.*

*Artículo 2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.*

*Artículo 3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá*

*competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.*

*Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas, Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.*

*Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.*

*Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.*

*Artículo 4. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.*

*El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.*

*Artículo 9. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:*

*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

*II.- Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;*

*III.- Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;*

*IV.- No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;*

*V.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;*

*VI.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena, y*

*VII.- Tener preferentemente título de licenciado en derecho...*

**4.4. PUBLICIDAD: ASPECTO EN QUE RADICA LA FUERZA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.** Respecto de la fuerza que pudieran tener las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Dr. Carpizo

hace referencia a diversos principios, entre ellos da primordial importancia a la expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad. El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un Ombudsman, y a su vez contiene tres elementos: a) son recomendaciones, por tanto no son obligatorias para la autoridad, b) son autónomas y c) son públicas:

a) Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, en esta forma estos Ombudsman dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales 'con todas las formalidades procesales que ello implica'. Serían cada una de ellos un tribunal más, con todas las ventajas y desventajas que ello tiene; pero precisamente es lo que no se desea, sino un Ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que 'se transforma en auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos'.

b) Las recomendaciones son autónomas: es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cual debe ser su sentido. Las recomendaciones solo pueden tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan. De este principio se deriva la propia autonomía de los organismos, porque un organismo que no fuera autónomo no podría expedir recomendaciones autónomas. Su autonomía e imparcialidad son elementos sine qua non para su correcto funcionamiento. A estos aspectos ya se ha hecho referencia en otro ensayo, y en el se precisó que hay que cuidar mucho las garantías procesales de nombramiento, salario, estabilidad y responsabilidad de los principales funcionarios de esos organismos, así como de la necesidad de contar con un presupuesto adecuado, como elementos esenciales de la autonomía que estos organismos deben poseer.

c). Las recomendaciones son públicas; es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo para el éxito del Ombudsman. Sólo figurémonos lo que serían recomendaciones secretas. El Ombudsman hubiera fracasado, ya que su autoridad es sólo moral y necesita el respaldo de la opinión pública.

La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy bien informada del contenido de esa recomendación. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del Ombudsman, pero especialmente de sus recomendaciones.<sup>103</sup>

De una manera, por demás brillante y lúcida, el estudioso del derecho en cita me hace ver la trascendencia política que tienen las recomendaciones emitidas por la CNDH, y por lo tanto, aunque sea a regañadientes, su mayor o menor aceptación por parte de las autoridades a quienes éstas van dirigidas.

#### **4.5. AVANCES DOCUMENTADOS EN LOS OBJETIVOS PRIMORDIALES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANO.**

Si analizamos el Tercer Informe Semestral de la CNDH, se encuentra que de las actividades desarrolladas el semestre junio-diciembre del presente año (1991), se destacan únicamente algunas; pero de todas se da cuenta cabal en el Informe y sus anexos, los cuales serán ampliamente difundidos para el buen conocimiento de la opinión pública. Durante ese tercer semestre se presentaron 2,485 quejas nuevas y se concluyeron 1,892. Se expidieron 75 recomendaciones y 34 documentos de no responsabilidad. El procedimiento de la amigable composición continuó siendo uno de los medios para concluir las quejas. A través de él se resolvió el 30% más de quejas que en el semestre pasado. Las autoridades que más apoyaron este procedimiento, flexible y rápido, para la solución de las quejas fueron: la Procuraduría General de la República y los

---

<sup>103</sup> Cfr. CARPIZO. *Op cit.* pp. 89-90.

gobiernos de los Estados de México, Yucatán, Hidalgo, Oaxaca y Nuevo León. De las quejas presentadas en el semestre, varias de las cuales todavía están sujetas a investigación para determinar la veracidad de los hechos en que se sustentan, los casos más reiterados fueron, en orden de frecuencia: detención arbitraria, falsa acusación, tortura, abuso de autoridad, denegación de justicia, dilación en la procuración de justicia y dilación en el proceso jurisdiccional. En los dos primeros semestres, del total de quejas recibidas el primer lugar dentro de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos fue la tortura: 180 casos, 13.4% del total del primer semestre; en el segundo semestre, 266 casos, 13.9%. Ahora la tortura ocupa el tercer sitio, con 156 casos, 6.2% del total de quejas recibidas. El resumen sobre la situación del grado de cumplimiento del conjunto de las 75 recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional el actual semestre es el siguiente:

- 22 recomendaciones aceptadas y con pruebas de cumplimiento.
- 11 recomendaciones no aceptadas.
- 41 recomendaciones con pruebas parciales de su cumplimiento.
- 31 recomendaciones no contestadas, lo que equivale a su no aceptación.
- 51 recomendaciones aceptadas sin pruebas de su cumplimiento.
- 10 recomendaciones que aún están en tiempo para ser contestadas.<sup>104</sup>

Del análisis del informe citado se desprende que, aun en contra de la incredulidad que se percibía en parte de la población, comienzan a verse los primeros resultados del trabajo de la CNDH, aunque sean magros, pero lo importante radica en que ya está presente un organismo presto a hacer públicos los abusos de las autoridades, y que ésto constituye un freno a las arbitrariedades a las que están acostumbradas algunas personas que siendo servidores públicos detentan cierto poder.

En una ligera exploración de las arbitrariedades llevadas a cabo por el Ministerio Público y sus subalternos (sólo por mencionar algunos de ellos), la

---

<sup>104</sup> Cfr. CARPIZO. *Op cit.* pp. 223-224.

Policía Judicial y los médicos legistas, recurro a la obra de Héctor Behm Rosas, sólo en lo que se refiere a detenciones arbitrarias, y lo que de éstas se desprende:

*”Conforme a las Recomendaciones, se entiende por detención arbitraria a la que, con infracción de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se lleva a cabo con carencia de orden previa de aprehensión expedida por órgano jurisdiccional, o se efectúa sin reunirse los requisitos constitucionales cuando se trata de las excepciones de flagrancia y caso urgente...las características comunes que ofrecen los casos de detención arbitraria efectuada sin orden de aprehensión, con ausencia de flagrancia o falta de caso urgente, que han sido objeto de Recomendaciones de la Comisión Nacional, por lo que es conveniente reproducirlas a continuación con algunas consideraciones adicionales:*

*-Por regla general, la detención arbitraria dio origen o hizo posible la comisión de otras violaciones a los Derechos Humanos, en especial la incomunicación y la coacción física o psíquica. A veces, por su gravedad, esas otras violaciones se transformaron en las principales causas de las quejas respectivas.*

*-La detención arbitraria se ejecutó con violencia física contra la persona del aprehendido, infiriéndole a veces lesiones. Cuando se efectuó en su domicilio, los policías judiciales aprehensores llegaron a cometer delitos como: allanamiento de morada (cateo sin orden judicial, inclusive de viviendas vecinas); robo (de dinero o especies de valor y vehículos motorizados); lesiones (o violencia física contra otras personas que se hallaban en el lugar) y amenazas (contra parientes directos del detenido, que no habitaban o no se encontraban en el domicilio, para disuadirlos de cualquier intento de ulterior denuncia).*

*-En la mayoría de los casos, la víctima de la detención arbitraria fue incomunicada o se negó información de su detención a quienes indagaron por su*

---

*paradero. Esto mismo sucedió cuando se decretó la suspensión provisional del acto reclamado dentro del juicio de amparo. Al notificar el actuario la resolución de la Justicia Federal e inspeccionarse el recinto donde se presumía que estaba el detenido, se le ocultó y trasladó a otro lugar.*

*-Habitualmente se prolongó la violencia ejercida en el momento de la aprehensión ilegal.*

*-Las Recomendaciones revelan que las lesiones y torturas infligidas tuvieron por objeto la firma en supuestas confesiones autoinculpatorias o la de papeles en donde después aparecieron éstas. Se observa que generalmente hay coincidencia entre el tiempo en que se prolongó la detención y el grado de las lesiones causadas.*

*-Hubo casos en que las graves violaciones a Derechos Humanos, subsecuentes a la detención arbitraria, fueron cometidas con el conocimiento, tolerancia o falta de control de los superiores jerárquicos policiales inmediatos y de los propios agentes del MP.*

*-La defensa de las víctimas de detención arbitraria se dificultó y, en dos quejas, hasta se impidió al involucrar falsamente a los defensores de los delitos imputados a los detenidos. (Recomendaciones 9 Y 12/90, del 14/VII/90 y 5/IX/90, respectivamente, y la 196/92 del 9/X/92).*

*-La detención arbitraria creó un ambiente propicio para el cohecho, favorecido por el estado de indefensión en que se encontraba el aprehendido. Esto no ha sido motivo directo de la queja ni de la Recomendación. Cuando se han formulado cargos concretos al respecto, reproducidos en los Hechos de la Recomendación, se ha propuesto a la autoridad competente llevar a cabo la investigación administrativa correspondiente.*

*-En varias quejas, la CNDH recomendó que se investigara la corresponsabilidad de los peritos médicos de las respectivas procuradurías*

*quienes, a pesar de haber existido violencia física, dictaminaron en su oportunidad que el detenido no presentaba huellas de lesiones externas recientes. En virtud de ello, corresponderá a las autoridades, destinatarias de las Recomendaciones evaluar hasta qué punto tales peritajes médicos pueden ser un factor que indujo a la impunidad de agentes policiales infractores o pueda propiciar futuras violaciones a Derechos Humanos.”*<sup>105</sup>

Con lo que he expuesto en relación a las fallas en la institución del Ministerio Público, por lo que se refiere a parte de la investigación de los delitos (sólo se habla de la detención arbitraria), desde mi punto de vista, es impostergable la creación de un órgano que fiscalice el desempeño de la actividad de dicha institución. Propuesta que pretendo reforzar al anexar el informe anual correspondiente al año 2005, que sobre procuración de justicia, emitió la CDHDF:

*“Procuración de justicia:*

*Como se ha señalado en el apartado inicial, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) es una autoridad clave en el sistema de justicia de la ciudad. Se trata de una de las autoridades que históricamente más denuncias de violación a los derechos humanos recibe por parte de la ciudadanía.*

*“Durante 2005 fue la autoridad más denunciada por parte de las y los peticionarios, con un total de 3,102 mociones, lo que constituye 33.5% del total de recibidas este año, registrando, en la totalidad de expedientes de queja que mencionan a esta autoridad, 5,518 agravios a las personas que consigna el expediente, es decir, a cerca de 38% del universo completo en este rubro.*

*“En tal sentido, es necesario que la Comisión haga un llamado nuevamente a esa autoridad para construir políticas y prácticas institucionales que se apeguen de modo irrestricto al respeto de los derechos humanos.*

*“La Procuraduría es la autoridad responsable, entre otras cosas, de garantizar la seguridad personal y jurídica de las y los ciudadanos. En este*

---

<sup>105</sup> BEHM ROSAS. *Op cit.* pp. 21-23.

*periodo, del total de medidas cautelares emitidas por la Comisión, 23.29% corresponde a esta instancia. Debe recordarse que estas medidas son un mecanismo para alertar a la autoridad sobre denuncias recibidas con el fin de prevenir la violación a los derechos humanos.*

*“Esta dependencia muestra a su vez, para 2005, un incremento sostenido de 40.62% con respecto de 2004 en cuanto a las menciones por parte de las y los peticionarios en las quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos.*

*“Es claro que, aunque la Comisión haya emitido, en años anteriores, recomendaciones hacia la dependencia y realizado diferentes acciones para incidir en la disminución de violaciones a derechos humanos, el resultado dista aún de ser lo esperado.*

*“Existen prácticas de algunos servidores públicos que aún no construyen una cultura de respeto a los derechos humanos. De tal forma, los esfuerzos de la CDHDF, como Defensoría del Pueblo, se encaminan, día a día, a la especialización y perfeccionamiento de los sistemas de atención e información, para así aportar indicadores útiles en el combate de políticas y hábitos violatorios, con el propósito de contribuir a la construcción de un Estado de Derecho que haga valer las garantías individuales, así como los derechos fundamentales de las y los habitantes de la ciudad de México.*

*“Los cuerpos de seguridad, en el desempeño de sus funciones, son la autoridad que mayormente violenta de manera constante y acelerada los derechos humanos de las personas en la ciudad; en el 2005 ello no fue la excepción.*

*“Los principales derechos humanos que han sido vulnerados durante este periodo son los siguientes:*

- Derecho de las personas privadas de su libertad.*
- Derecho de la víctima o la persona ofendida.*

- *Derecho a la seguridad jurídica.*

*“Uno de los esfuerzos en común de esta Comisión con la autoridad se ve reflejado en las sanciones a los servidores públicos que cometen violaciones de derechos humanos. En 2005, la PGJDF registró el mayor porcentaje de servidores sancionados con el 66.27% del total. En este sentido, debemos reconocer una actitud nueva y más comprometida por parte de la PGJDF a este respecto; sin embargo, aún hace falta establecer mayores esfuerzos que ayuden a prevenir de mejor forma las prácticas que atenten contra la dignidad de las y los que habitan y transitan en el Distrito Federal.*

*“Las quejas recibidas por la CDHDF en contra de la PGJDF, las diversas Fiscalías y Agencias del Ministerio Público, se refieren nuevamente a casos en los que la parte peticionaria es víctima del delito, es decir, quienes, siendo víctimas de la delincuencia, encuentran en el Ministerio Público una actitud y un servicio inadecuado que impide que su demanda sea atendida. Otros hechos denunciados son la negativa a información sobre la situación jurídica del probable responsable, la incomunicación, la falta de defensor de oficio y problemas asociados a la falta de información del estado que guarda la indagatoria.*

*“La Recomendación 5/2005 emitida por esta Comisión tuvo por objeto exhortar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a hacer lo conducente para brindarle a las y los vecinos de la Coordinación Territorial IZP-9 las condiciones suficientes para la prestación integral de los servicios de seguridad, procuración de justicia y justicia cívica. La Recomendación es un instrumento que tiene el propósito de corregir prácticas sistemáticas que ayuden al rediseño institucional. La posible respuesta de la autoridad nos da oportunidad de que el problema será atendido en sus términos.*

*“Aun con estos datos, a todas luces preocupantes, se reconoce que, durante el año que se informa, ha habido avances que no se puede dejar de consignar por*

*parte de la PGJDF, como es el esfuerzo integral en contra de las prácticas de tortura, lo que ha implicado procesos de formación que incorporan nuevos instrumentos institucionales y el uso de protocolos internacionales a este respecto. Así, esta dependencia ha dado pasos significativos para el combate de violaciones a derechos humanos al interior de la misma. Esto es un hecho de la mayor trascendencia.*

*“La Comisión reconoce el esfuerzo de los servidores públicos que actúan con apego a la tutela de los derechos humanos. Se tiene claro que aun con cifras tan altas en materia de quejas, muchos de quienes trabajan en este ámbito de la vida pública arriesgan frecuentemente la vida a favor del Estado de Derecho.*

*“También es muy importante destacar los esfuerzos que se han obtenido en materia de formación, como los trabajos del Instituto de Formación Policial que son un ejemplo a nivel nacional. Se invita a que se continúe por ese camino. De igual manera son de reconocerse los esfuerzos por modernizar y actualizar el equipo de esta dependencia. Se hace necesario reforzar estas acciones positivas.*

*“Por ello, es fundamental intensificar las labores sistemáticas que acerquen a la autoridad con la ciudadanía, que además deben coadyuvar a la construcción cotidiana de vínculos de mayor confianza, merced a prácticas de respeto irrestricto de los derechos de todos y de todas y, especialmente, de las víctimas del delito.”<sup>106</sup>*

La propuesta de que el organismo, a cuya creación me refiero, sea independiente de la PGJDF, radica en que la fiscalización que teóricamente realizan la Contraloría y demás órganos de fiscalización internos con que cuenta la Procuraduría en cuestión, no detectó en su momento tales vejaciones, las cuales sólomente adquirieron relevancia cuando las personas afectadas recurrieron a organismos de protección ciudadana, como es el caso de la CNDH.

---

<sup>106</sup> Informe anual 2005 de la CDHDF.

Por supuesto, no deben perderse de vista las cargas excesivas de trabajo que tienen las Agencias Investigadoras, la falta de reconocimientos que debiera hacerse a quienes efectivamente cumplen con sus funciones; que quizá no tengan en suficiente cantidad los cursos de capacitación que se requieran, etc., (ésto lo tendrán que resolver internamente la Procurador General de Justicia del Distrito Federal, conjuntamente con el Ejecutivo local) pero el problema existe y lo menos que puedo hacer es proponer soluciones que aun con la problemática que deberán enfrentar, me parece, son viables.

**4.6. REFORMAS AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.** Si considero que en la CPEUM se establecen las generalidades de la vida jurídica de nuestro país y que las legislaciones secundarias se encargan de establecer de manera pormenorizada la forma de llevar a cabo dichas disposiciones, y que, por otra parte, luego de la reforma efectuada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, para incluir en el artículo 122, disposiciones tendientes a lograr que el Distrito Federal consiga, paulatinamente, el estatus de una entidad basada, en el espíritu democrático, con sus tres poderes constituidos, es de considerarse suficiente que se modifique este precepto Constitucional para erigir un órgano de fiscalización de las actividades del Ministerio Público, en materia penal.

Actualmente, el artículo 122 Constitucional, en su apartado D cita:

*Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

*Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.*

*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.*

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.*

*El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.*

*La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:*

*A. Corresponde al Congreso de la Unión:...*

*B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:...*

*C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:...*

*D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.*

**LA PROPUESTA QUE HAGO ES LA SIGUIENTE:** Incluir un apartado **D bis**, en los siguientes términos:

...

**D bis.**

El Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán un organismo de

fiscalización del correcto desempeño de las actividades que desarrolla la institución del Ministerio Público del Distrito Federal, en el ámbito del derecho penal, y de las atribuciones que le otorga el orden jurídico mexicano, en materia penal. Dicho organismo conocerá, de motu proprio, o a través de las quejas que le haga llegar la ciudadanía, de los actos u omisiones de naturaleza administrativa en los resulten lesionados los intereses de la sociedad, y que en ellos se encuentre involucrada cualquier autoridad o servidor público, adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El organismo que establezcan conjuntamente el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito federal se denominará **Comisión de Fiscalización de la Procuración de Justicia del Distrito Federal en materia penal**. Dicha Comisión contará con autonomía de gestión y presupuestaria; personalidad jurídica y patrimonio propios.

La **Comisión de Fiscalización de la Procuración de Justicia del Distrito Federal en materia penal**, tendrá un Consejo Consultivo integrado por seis consejeros que serán elegidos por el voto de por lo menos el sesenta por ciento de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa o, en sus recesos, por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Asamblea. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la **Comisión de Fiscalización de la Procuración de Justicia del Distrito Federal en materia penal**, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior y en la votación de la toma de decisiones tendrá voto de calidad. Durará en su encargo

cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La Comisión, se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

**4.7. LAS RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Para referirme al aspecto de las responsabilidades en que puede incurrir el personal adscrito al Ministerio Público en el Distrito Federal, recurro a Rafael I. Martínez Morales: Responsabilidad es la obligación de pagar consecuencias de un acto, responder por la conducta propia, así un servidor público debe responder por sus actos indebidos, de acuerdo a lo que establezcan las leyes. Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, el personal adscrito a la PGJDF son servidores públicos. Las responsabilidades pueden ser de índole penal, civil, administrativa y política.

Se incurre en responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos en la legislación local o federal.

La responsabilidad civil se presenta por causar daños o perjuicios a una persona, valubles monetariamente. Su fundamento se encuentra en los artículos 1910 y 1927 del Código para el Distrito Federal.

a) El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

b) El Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal

responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con qué responder del daño y perjuicios causados

En cuanto a la responsabilidad administrativa, se presenta por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que se deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones por parte de los servidores públicos.

En responsabilidad política podría incurrir el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. A través de juicio político podrá ser destituido o inhabilitado cuando en el desempeño de sus labores incurra en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, por violaciones a la C. y las leyes federales.<sup>107</sup>

Con respecto al aspecto legal de las responsabilidades a las que están sujetos la institución del Ministerio Público y todos sus auxiliares, por una parte, la LOPGJDF, en sus artículos dos y tres expresa:

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

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

*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;*

---

<sup>107</sup> Cfr. Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo 3º y 4º cursos**, 3ª. ed. Editorial Oxford University Press, México 2003. pp. 405, 407, 409-411.

*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 estas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y*

*XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.*

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

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

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

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

*IV. Ordenar la detención y, en su caso, la retención, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la constitución política de los estados unidos mexicanos;*

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

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

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

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

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

*X. Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:*

*a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;*

*b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;*

*c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;*

*d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;*

*e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y*

*f) En los demás casos que determinen las, normas aplicables.*

*para los efectos de esta fracción, el Procurador o los Subprocuradores que autorice el reglamento de esta ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;*

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

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

*XIII. Las demás que establezcan las normas aplicables*

Asimismo, de manera categórica, el artículo 53 del citado ordenamiento, LOPGJDF, reconoce expresamente que:

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

Como se puede apreciar, estos artículo llevan implícitas algunas de las múltiples y más graves responsabilidades que debe observar el Ministerio Público en cuanto a la investigación y persecución de los delitos.

Pero por otro lado, la LFRSP, en su artículo 47 menciona otras responsabilidades a las que están sujetos en general los servidores públicos, y por lo tanto, el Ministerio Público y sus auxiliares:

En consecuencia, todo servidor público, y hablando concretamente del Ministerio Público y sus auxiliares tienen las siguientes obligaciones:

*Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:*

*I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

*II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*

V. *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

VI. *Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*

VII. *Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*

VIII. *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*

IX. *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*

X. *Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*

XI. *Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;*

XII. *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XIII. *Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda, resultar algún beneficio para él, su cónyuge*

*o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

*XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*

*XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*

*XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese*

*o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*

*XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;*

*XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;*

*XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;*

*XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.*

*XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,*

*XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por*

*ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y*

*XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

*Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.*

Con cada una de las conductas que como responsabilidades administrativas se describen en el artículo 47 de la citada Ley, se proponen preservar, como lo señala la propia Ley, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Lo anterior pone de manifiesto que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, además de las obligaciones generales que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también les corresponden otras específicas que son inherentes a sus funciones y que se regulan, no sólo en la ley Orgánica, sino en otros ordenamientos jurídicos, tales como los Códigos, sustantivo y adjetivo, en materia penal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal para el caso de los Agentes de la Policía Judicial; el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, y otros de carácter administrativo que norman, en este ámbito, las funciones de dichos servidores públicos.

**4. 8. CAUSAS Y SANCIONES AL MINISTERIO PÚBLICO.** Para hablar de las sanciones de las que deben ser objeto los servidores públicos adscritos a la

PGJDF, de manera expresa en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se lee:

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

En tal contexto, cito los artículos de la LFRSP referentes a las sanciones que dicha Ley establece:

*Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*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.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.*

*Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda*

*ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.*

*La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.*

*Artículo 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:*

*I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;*

*II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

*III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;*

*IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*

*V. La antigüedad del servicio;*

*VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y*

*VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

*Artículo 55. En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.*

*Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:*

*I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y*

*II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.*

*Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.*

*Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:*

*I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;*

*II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;*

*III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;*

*IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;*

*V. La inhabilitación para desempeñar una empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y*

*VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.*

*Artículo 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean*

*causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.*

*La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, las sanciones disciplinarias correspondientes.*

*El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente conocer el caso o participar en las investigaciones.*

*Artículo 58. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.*

*Artículo 59. Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.*

*Artículo 60. La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.*

*Artículo 61. Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.*

De los artículos citados se desprende que la instancia a la que compete la substanciación del procedimiento administrativo y la aplicación de las sanciones correspondientes, es la Contraloría Interna de la PGJDF.

En cuanto al procedimiento, se puede señalar que no es un procedimiento rígido. Al contrario, es un procedimiento que posibilita una investigación administrativa amplia, permitiendo utilizar todos los medios de prueba que señala la LFRSP. Así, se otorga la amplia facilidad de defenderse a algún miembro del personal del Ministerio Público que pudiera ser injustamente incriminado por el desempeño de sus labores como servidor público.

## **CONCLUSIONES.**

1.- La institución del Ministerio Público tiene su base más sólida en la Revolución Francesa, por lo tanto no es dable suponer su aparición en Roma, ni mucho menos en Atenas.

2.- Se puede deducir que no existen antecedentes del Ministerio Público en el Derecho Azteca.

3.- Hubo una traslación de la promotoría española a la Época Colonial de la Nueva España, y posteriormente en la creación de la institución del Ministerio Público en México.

4.- Eran comunes las tropelías que se cometían en la investigación de los delitos, tanto por parte de las autoridades, como de los poderes fácticos.

5.- La propuesta hecha por el Presidente Carranza, en cuanto a que el agente del Ministerio Público estuviera al frente de la investigación y persecución de los delitos, trajo como resultado la creación del Ministerio Público en los términos que lo conocemos actualmente.

6.- La institución del Ministerio Público está regida por varios principios que deben ser de observancia obligatoria para evitar que caiga en la anarquía. Según diversos autores dichos principios son: jerarquía o mando, unidad, indivisibilidad, independencia, buena fe.

7.- El marco jurídico del Ministerio Público, tanto federal, como del Distrito Federal se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 21; 89, fracción II; 102, A; 105, fracción, II, c); fracción III; 107, fracción V, d), párrafo segundo; Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales; Ley Orgánica De La Procuraduría General de la República y reglamentos internos. Artículo 122 Constitucional, base quinta, párrafo tercero; artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Código Penal para Distrito Federal; Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; Ley Orgánica de la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento.

8.- El Ministerio Público es un Representante Social en el ejercicio de la función persecutoria de los delitos, los actos que realiza son de naturaleza administrativa y es un colaborador de los órganos jurisdiccionales.

9.- Resulta de vital importancia la teoría del delito en la función que desempeña el Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, toda vez que su obligación consiste en la búsqueda de elementos probatorios aptos y suficientes que acrediten los elementos que integran tal teoría, para que en su caso el órgano jurisdiccional dicte las resoluciones correspondientes que hagan válida la pretensión punitiva del Estado.

10.- Como lo he anunciado desde la introducción y particularmente en el Capítulo cuarto del presente trabajo, sostengo que las tropelías, fallas u omisiones que cotidianamente se cometen en las Agencias del Ministerio Público, en lo que corresponde a la investigación de los delitos, se debe entre otras muchas causas a que seguramente, el órgano interno al que la PGJDF le asigna la supervisión del desempeño de las delicadas funciones de dichas agencias, tiene excesivas cargas de trabajo y no alcanza a revisar con periodicidad y profundidad adecuadas tales funciones. Sin embargo también sostengo que no es sano, para el adecuado desenvolvimiento de las instituciones, que fiscalizador y fiscalizado dependan de una misma institución, pues podría suceder que por la gravedad o por la excesiva cantidad de las anomalías detectadas se optara por no llegar fondo en las fiscalizaciones.

11.- Antes de la creación de la CNDH era muy difícil que se vieran expuestas públicamente las tropelías cometidas por servidores públicos. Los primeros informes presentados por este organismo dieron cuenta de los brutales abusos que se cometen al amparo de la impunidad, del poder y del silencio cómplice, en muchos casos, por parte de quienes, supuestamente, deberían vigilar

el leal y profesional desempeño de los servidores públicos.

12.- Desde mi punto de vista las Recomendaciones que emite la CNDH, por la publicidad con que cuentan, son “la piedra en el zapato” de muchos servidores públicos que quisieran ignorar leyes, lineamientos establecidos, y en general pasar por alto el Estado de Derecho, para poder cometer cuanta tropelía se les antojara. Para fortuna de la sociedad, la CNDH, ha puesto un coto a estas perniciosas actitudes.

13.- Comparto el punto de vista del Doctor Carpizo, en el sentido de que las autoridades se sienten inclinadas a aceptar las recomendaciones emitidas por la CNDH, entre otras razones, por el costo político que tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy bien informada y por lo mismo la publicidad se convierte en piedra angular de dichas recomendaciones.

14.- Las obligaciones y responsabilidades, así como sanciones a que están sujetos quienes laboran en la institución del Ministerio Público se encuentran señaladas con claridad en diversos artículos, tanto de la LOPGJDF, como de la LFRSP, pero de ninguna manera se trata de llevar a cabo “una cacería de brujas”, no, de lo que se trata es que una función tan delicada como lo es la investigación y persecución de los delitos, que cala hondamente en la sociedad, sea fiscalizada permanente, no sólo de manera profesional, sino por personas que no tengan que enfrentar el dilema de que quizá resulten sancionados sus compañeros de institución.

### PROPUESTA.

En opinión del autor de la presente tesis, el que la fiscalización del desempeño de quienes están a cargo de la investigación y prosecución de los delitos sea realizada por personal que forma parte de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es decir, que fiscalizador y fiscalizado pertenezcan a la misma institución, pudiera provocar que en algunos casos no se lleve a cabo una eficiente fiscalización de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público y del personal que tiene bajo su subordinación. Esta fiscalización podría ser llevada a cabo con mayor eficacia por un organismo que tuviera independencia de dicha Procuraduría, y considero que este órgano pudiera ser similar en su naturaleza jurídica a la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán un organismo de fiscalización del correcto desempeño de las actividades que desarrolla la institución del Ministerio Público del Distrito Federal, en el ámbito del derecho penal, y de las atribuciones que le otorga el orden jurídico mexicano, en materia penal. Dicho organismo conocerá, de motu proprio, o a través de las quejas que le haga llegar la ciudadanía, de los actos u omisiones de naturaleza administrativa en los que resulten lesionados los intereses de la sociedad, y que en ellos se encuentre involucrada cualquier autoridad o servidor público, adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

De la anterior exposición es que me surge la idea de que sea creado, a través de una reforma al artículo 122 C. la **Comisión de Fiscalización de la Procuración de Justicia del Distrito Federal en materia penal**, la cual se encargaría de fiscalizar a profundidad, en los casos en que resultara necesario, el desempeño de las actividades de todo el personal adscrito a la PGJDF. Dicha Comisión funcionaría de manera similar a como lo hace la CNDH.

**BIBLIOGRAFÍA.**

1. ARILLA BAS, Fernando. **El Procedimiento Penal en México**, 19ª. ed., Editorial Porrúa, México 1999.
2. BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. **Derecho Procesal Penal**, 2ª. ed. Editorial Mc-Graw Hill, México 2004.
3. BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. **El procedimiento penal electoral**. Revista Mexicana de Justicia. México Distrito Federal, PGR, Sexta época No. 5.
4. BEHM ROSAS, Héctor. **Procuración de Justicia y Derechos Humanos**, 1ª. ed. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997.
5. BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto. **Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia**, 2ª. ed. Editorial Porrúa, México 1994.
6. BERCHELMANN ARIZPE, Antonio. **Derecho Penal Mexicano. Parte General**. Editorial Porrúa, México 2004.
7. CARPIZO, Jorge. **Derechos Humanos y Ombudsman**. 3º. ed. Editorial Porrúa, México 2003.
8. CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. **El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.
9. CASTRO, Juventino V. **El Ministerio Público en México Funciones y Disfunciones**, 9ª. ed. Editorial Porrúa, México 1996.
10. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**, 19ª. ed. Editorial Porrúa, México 2002.
11. ESQUIVEL JASSO, Eduardo. **Estudio jurídico del segundo párrafo del artículo 16 constitucional y la garantía de la acusación por hecho determinado**. Tesis para obtener el título para licenciado en Derecho. México 2006.
12. FENECH, Miguel. **El proceso penal**. 3ª. ed. Editorial Agesa Madrid, España 1978.
13. FIX-ZAMUDIO, Héctor. **La función constitucional del Ministerio Público Tres ensayos y un epílogo**. Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. Serie Doctrinario Jurídico.

14. FRANCO SODI, Carlos. **El Procedimiento Penal Mexicano**, 2ª. ed. Editorial Porrúa, México 1939.

15. FRANCO VILLA, José. **El Ministerio Público Federal**, Editorial Porrúa, México 1985.

16. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **Curso de Derecho Procesal Penal**, 3ª. ed. Editorial Porrúa, México 1980.

17. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria Adato Green. **Prontuario del Proceso Penal Mexicano**, 11ª. ed. Editorial Porrúa, México 2004.

18. GARDUÑO GARMENDIA, Gabriel. **El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos**. Editorial Limusa, México 1988.

19. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. **Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano**, 8ª. ed. Editorial Porrúa, México 1985.

20. HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. **Programa de Derecho Procesal Penal**, 14ª. .ed. Editorial Porrúa, México 2006.

21. HERRÁN SALVATI, Mariano. “**El proceso penal y el Ministerio Público**”. En: Varios: **El Ministerio Público en el Distrito Federal**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.

22.- JIMÉMEZ DE ASUA, Luis. **Principios de derecho penal, la ley y el delito**, 3ª. ed. Editorial Abeledo-Perrot, editorial sudamericana. Reimpresión de 1997. Buenos Aires, Argentina 1997.

23. LARA ESPINOZA, Saúl. **Las garantías constitucionales en materia penal**, 3ª. ed. Editorial Porrúa, México 2005

24. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. **Teoría del Delito**, 13ª. ed. Editorial Porrúa, México 2006.

25.- MARTÍNEZ GUARNELO, Jesús. **La Investigación Ministerial**, 6ª ed. Editorial Porrúa, México 2002.

26.-Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo 3º y 4º cursos**, 3ª. ed. Editorial Oxford University Press, México 2003.

27.- PAYNO, Manuel. **Los Bandidos de Río Frío**, 10°. ed. Editorial Porrúa, Col. Sepan Cuantos número 3, México 1979.

28.- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. **Apuntamientos de la parte general de derecho penal**, 17<sup>a</sup>. ed. Editorial Porrúa, México 1998.

29.- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. **Importancia de la Dogmática Jurídico-penal**. Editorial Porrúa, México 1954.

30.- ZARCO, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente**. Imprenta de Ignacio Cumpido, México 1857.

### **LEYES Y CÓDIGOS:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Editorial ISEF. México, 2007.

Ley de Amparo. Editorial SISTA. México, 2007.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial SISTA. México, 2007.

Código Penal Federal. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Baja California. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Colima. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Durango. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Hidalgo. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de México. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Morelos. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Nayarit. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Oaxaca. Editorial SISTA. México, 2007.

Constitución Política del Estado de Puebla. Editorial SISTA. México, 2007.,.

Constitución Política del Estado de Querétaro. Editorial SISTA. México, 2007.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Editorial SISTA. México, 2007.

Código Penal para Distrito Federal. Editorial SISTA. México, 2007.

Código de Procedimientos Penales para Distrito Federal. Editorial SISTA. México, 2007.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Editorial SISTA. México, 2007.

### **DICCIONARIOS.**

Diccionario de Derecho, 22<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, México 1998. PINA, Rafael de y RAFAEL de Pina Vara.

### **ABREVIATURAS**

C:	Constitucional.
CDHDF:	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
CNDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPF:	Código Penal Federal.
CPDF:	Código Penal para Distrito Federal.
CPPDF:	Código de Procedimientos Penales para Distrito Federal.
CFPP:	Código Federal de Procedimientos Penales.
EGDF:	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
LA:	Ley de Amparo.
LFRSP:	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
PGJDF:	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.