



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

"PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO  
PÚBLICO INVESTIGADOR EN EL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A

M A R I O M O N R O Y Q U I R O Z

ASESOR DE TESIS: LIC. RAFAEL CHAINE LÓPEZ

NAUCALPAN DE JUAREZ EDO. MEX, OCTUBRE, 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS**

Te agradezco Señor, por permitirme  
disfrutar de esta vida, ya que con tu luz,  
me haz sabido llevar por el buen camino.

Amén: **Padre Nuestro.**

### **A MI PADRE**

Gracias, porque con tus largas jornadas de trabajo, me haz  
brindado la oportunidad de ser un profesionalista.

Gracias, por sus consejos y regaños, ya que aunque fueron  
mano dura, lograron hacer de mi un hombre de bien-  
¡No te falle!.

**ETERNAMENTE AGRADECIDO**

## **A MI ADORADA MADRE**

**Esta dedicatoria es la más importante,  
y es para mi mejor amiga, mi cómplice, confidente y aliciente,  
aquel brazo fuerte en el que siempre me he apoyado.**

**Le doy gracias a Dios por ser mi Mamá.**

**Y hoy con este trabajo, que mas que un trabajo es un  
agradecimiento a todos esos años de alegrías, comprensión y  
cariño que he haz dado.**

**Te quiero decir, he cumplido: NO SOY IGUAL A LOS DEMAS.**

**Eres los máximo MAMA, lo único que te quiero pedir es que:**

**NO ME DEJES NUNCA, TE LO PIDO POR FAVOR.**

## **A MI AMADA ESPOSA**

A ti, quien siempre me haz sabido apoyar en las buenas y en las malas, por creer en mi sueños desde un “**principio**”. Por sufrir tanto como yo la conclusión de este trabajo, ya que sin tu apoyo hubiera sido más difícil.

Gracias también por ser el pilar de nuestra familia ya que con tu dulzura y tu temple, nos haz sabido guiar día a día.

## **A MIS HIJOS.**

Por ser la luz y el motor que me ayuda a superarme día a día  
Cada página de este trabajo, lleva su imagen ya que lo hice  
con todo el corazón pensando siempre en Ustedes.

Cada vez que habrán esta tesis, sabrán que nada es fácil en  
esta vida; todo lleva un sacrificio, esfuerzo y dedicación.

Les he cumplido y les pido que sean mejores que yo, su  
**PADRE, YA TIENEN UN EJEMPLO A SEGUIR.**

**A MIS HERMANOS  
JOSEFINA, SARA, VERONICA, SONIA Y ALEJANDRO**

Porque sin su apoyo y cariño no hubiera sido posible  
llevar acabo mi sueño, hoy les brindo un tributo por  
todos los momentos de felicidad que hemos pasado  
juntos; aun en aquellos de suma tristeza que dañaron  
nuestros corazones y de los cuales hemos salido  
avante, por el simple hecho de estar UNIDOS.

Cada vez que hablen de su HERMANO, se sientan orgullosos de mi.

Siempre estaré con Ustedes , **los quiero mucho**

**A MI QUERIDA TIA SILVIA**

Gracias, por todo tu cariño y confianza, por todos os  
Momentos felices que me haz hecho pasar a tu lado;  
por recibirme siempre con esa gran sonrisa y esos  
abrazos llenos de amor

Puedes estar orgullosa de tu sobrino, quien tanto te  
quiere y siempre piensa en ti.

**A MI PRIMO  
JAVIER POZOS QUIROZ**

Quien más que mi primo, es mi HERMANO, con quien  
Siempre puedo confiar y quien me a brindado su apoyo  
de manera incondicional.

A ti que has estado presente en aquellos momentos de  
felicidad y amargura, por ser parte de nuestra familia  
y compartir nuestros mismos ideales.

**GRACIAS “HERMANO”**

**A MIS AMADOS SOBRINOS Y AHIJADOS.**

**JOSE FRANCISCO, JOSEFINA ANGELICA, RIGOBERTO,  
CARLOS EDGAR, MELINA CAROLINA, SARAHI, JOSE  
EDUARDO, MELINA ITZEL, RICARDO, EDSON ISAHÍ,  
EDNA FERNANDA, URIEL, ARTURO ABRAHAM, ANDREA,  
VERONICA, MARIA FERNANDA Y MELISSA.**

Les dedico este trabajo, para que sepan que lo que uno se propone, lo  
puede conseguir a base de esfuerzo y sacrificio, nada es fácil en esta  
vida, pero cuando se obtienen los logros la felicidad es inmensa.

Pueden pensar en mi como un ejemplo a seguir, para que se superen y lo  
que hoy e logrado, sea el principio de lo mucho que Ustedes pueden  
lograr y de lo que estoy completamente seguro.

Toda mi confianza y cariño esta con Ustedes.

## **A MIS SUEGROS.**

**MIGUEL LOPEZ ROMO +  
MARIA MORONES ORTEGA.**

Gracias por todo su apoyo, por brindarme un techo cuando más lo necesite, por otorgarme su cariño y confianza, por darme el ejemplo de cómo guiar una familia. A mi suegro (+) le aprendí, la manera en como demostrar el cariño que uno tiene a sus hijos.

De mi suegra, que la fe en Dios es el mejor remedio para mitigar los pesares de la vida.

Con respeto y admiración muchas ¡GRACIAS!.

**P.D. SUEGRO: ¡LO EXTRAÑO!**

## **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Y en especial a mi querida FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES (FES) “ACATLAN”, por darme la enseñanza en todas y cada una de sus aulas, las cuales son un recinto de conocimiento.

Lo disfrute al máximo y por ello cada que vez que lo Pregunten puedo decir orgullosamente “SOY DE ACATLAN”

## **A MI ASESOR**

**LIC. RAFAEL CHAINE LOPEZ**

Por brindarme un poco de su valioso tiempo, para la elaboración de este trabajo de tesis, por todos sus sabios consejos y comentarios al respecto, basados en su gran experiencia y trayectoria como jurista y académico de la FES ACATLAN.

GRACIAS LICENCIADO.

## **A MIS SINODALES**

**LIC. RAFAEL CHAINE LOPEZ (PRESIDENTE)**

**LIC. ADOLFO JESUS YEBRA MOSQUEDA (SECRETARIO)**

**LIC. MOISES MORENO RIVAS (VOCAL)**

**LIC. MARTIN GARCIA MARTINEZ (1° SUPLENTE)**

**LIC. ERNESTO A. RIVAS ROMERO (2° SUPLENTE)**

Por sus valiosos comentarios y aportaciones para la conclusión de esta tesis, así como el tiempo que le brindaron a la misma.

GRACIAS.

## **A TODOS MIS MAESTROS.**

Gracias, por transmitirme parte de sus valiosos conocimientos, ya que el tiempo que dedican a sus alumnos, únicamente se puede pagar poniendo el alto el nombre de la FES ACATLAN.

Introducción .....	1
--------------------	---

## **CAPÍTULO I**

### **NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

I.	Concepto de Ministerio Público.....	4
II.	Naturaleza jurídica del Ministerio Público.....	7
II.	El Ministerio Público frente a la teoría de la división de poderes.....	11

## **CAPÍTULO II**

### **LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

I.	Antecedentes del Ministerio Público alrededor del mundo. Principales países	17
A)	Roma.....	19
B)	Francia.....	21
C)	España.....	24
II.	Trayectoria constitucional del Ministerio Público en México.....	25
A)	El Ministerio Público en la Constitución Federal de 1824.....	27
B)	El Ministerio Público en la Constitución centralista de 1836.....	29
C)	El Ministerio Público en la Constitución liberal de 1857.....	30
D)	Ministerio Público en la Constitución Político-Social de 1917.....	33

## **CAPÍTULO III**

### **“ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR EN EL DISTRITO FEDERAL”**

I.	Concepto de averiguación previa.....	35
II	Denuncia .....	37
III	Querrela .....	37
IV.	Ejercicio de la acción penal.....	39
V.	No ejercicio de la acción penal.....	41
VI.	La Procuraduría General de Justicia y su ubicación atendiendo al principio de división de poderes.....	49
VII.	Mecanismo legal para la designación del Procurador General de Justicia y la diferencia con otros mecanismos.....	54
VIII.	La pluralidad de facultades y funciones encomendadas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	57
IX.	Órganos encargados de coadyuvar con el ministerio público en el combate contra delincuencia .....	61
A)	Policía Judicial del Distrito Federal.....	61
B)	Coordinación General de Servicios Periciales.....	62

## **CAPÍTULO IV**

### **FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA VÍCTIMA EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA**

I.	Funciones del Ministerio Público.....	66
A)	Función de investigación.....	67
B)	Función de persecución.....	69
C)	Función de acusación.....	72
D)	Función de representación social.....	76
E)	Función procesal.....	78

II.	La víctima y su percepción sobre el funcionamiento de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.....	81
-----	---	----

#### **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL**

I.	Hacia una autonomía técnica y financiera del Ministerio Público.....	86
II.	El acotamiento de funciones a cargo del Ministerio Público.....	91
II.	La profesionalización de los agentes de la policía, de los Agentes del Ministerio Público.....	101
IV.	El mejoramiento de las prestaciones económicas y de seguridad social de los servidores públicos que combaten la delincuencia.....	103
V.	El ataque frontal a la delincuencia.....	107
VI.	La despolitización del nombramiento del C. Procurador de justicia del Distrito Federal y la implementación de un servicio civil de carrera.....	111
VII.	La efectiva protección de los intereses de la víctima y de la sociedad.....	113
	Conclusiones .....	117
	Bibliografía .....	120

## INTRODUCCIÓN

La sociedad en este periodo de detallada división del trabajo, y profundo conflicto de intereses, ha llegado a un estado nebuloso e incongruente. Ya no distinguimos las cosas tal cual son, lo que se ha convertido en preocupación del hombre moderno, la desconfianza general acerca de las ideas, la agudización de los antagonismos sociales.

De lo anterior se desprende en concreto que la justicia en estos momentos se encuentra en crisis, con el telón de fondo generalizado de deterioro institucional que vive nuestro querido México, en días recientes la opinión pública ha tenido el intercambio de acusaciones hacia las autoridades encargadas de la justicia en nuestro país, principalmente hacia el Ministerio Público, autoridad en la que recae todo el reproche de la sociedad, a la cual lo único que le interesa es que se haga “JUSTICIA” desconociendo las carencias por la que pasa esta Institución para poder llevar acabo su cometido, esta inconformidad que hasta hace unos cuantos años resultaría impensable, debe ser configurada con su propia dimensión. Ante esta perspectiva sería recomendable que esta Institución (el Ministerio Público) se empeñara en enfrentar y erradicar los vicios así como las grandes carencias (tanto económicas como humanas) que existen en su interior, para así poder dar una gran pelea contra el combate a la delincuencia y muy específicamente en el Distrito Federal.

Es de hacerse notar que la delincuencia a rebasado los límites de la legalidad, se proponen diferentes medidas para desarrollar una nueva cultura de la legalidad y resolver el profundo y complejo problema de la inseguridad pública; por otra parte la delincuencia se a multiplicado y no hemos sabido corregir ni diagnosticar adecuadamente sus causas, se han centrado sus efectos gravísimos en castigar en dimensiones que no corresponden a la realidad, considero que el origen del delito radica en la educación, ante lo anterior me atrevo a mencionar un caso muy concreto como es la colonia Morelos de la delegación Venustiano Carranza, donde la delincuencia pasa como una mala herencia de generación en generación, por lo que no es difícil ver a jóvenes entre los 14 a 16 años cometiendo delitos violentos en la vía pública, misma sujetos que han abandonado sus estudios, otros aspectos son el económico y el social (existe desempleo, pobreza y desesperanza), urge trabajar para inhibir la delincuencia y otorgar seguridad y tranquilidad a las personas, a sus familias y a su patrimonio, por tal motivo dentro del presente trabajo se habla de la participación de la víctima en el combate a la delincuencia, no es simplemente entregarle a las víctimas la reparación del daño que sufrieron, sino en lo medular erradicar el origen de los delincuentes como ya se menciona a través de la educación. La justicia se ha convertido en eje de nuestra colectiva y urge poner la justicia social en la

atención de nuestras convicciones. El propósito del presente trabajo es que la sociedad entienda que si bien es cierto que el Ministerio Público es el encargado de procurar justicia, también los es que, existen muchas carencias dentro de la Institución a la que pertenece y me refiero a esas carencias tanto humanas como económicas, lo cual complica cada día más su actuar, por lo que aun y con esas carencias el Ministerio Público específicamente en el Distrito Federal, lleva acabo su función de la mejor manera procurando que las misma no afecten totalmente su desempeño. Ya que a la gente y en especial a las victimas de un delito lo único que les interesa es que se les resuelva su “problema”, sin importarles lo que los funcionarios del Ministerio Público tengan que hacer para solucionárselo, por lo que en muchas ocasiones tales funcionarios hacen uso de los recursos propios (como puede ser su propio vehiculo para diligencias de inspección ministerial) para brindar una pronta atención a las victimas.

En base a lo anterior me es de suma importancia considerar que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, salga de las filas de la propia institución y para lo cual deberá tener un Servicio Civil de carrera dentro de la misma, para que asi pueda dar solución a todos esos problemas con los que cuenta el Ministerio Público en el Distrito Federal, problemas que él, por su propia trayectoria en la Institución debe de conocer y que muy seguramente también sufrió al momento de realizar sus funciones. Considero de mucha importancia lo anterior ya que así las personas que laboran dentro de la multicitada Institución y que cuentan con una amplia trayectoria y experiencia en la misma estarán en condiciones de poder competir entre ellos para llegar a ser nombrados Procurador General de Justicia del Distrito Federal, lo cual será un aliciente muy importante para cada día dar lo mejor de si y conservar el empleo el cual los podría llevar tan importancia nombramiento.

Asi también se explica en el capitulo I del presente trabajo el concepto de Ministerio Público y la naturaleza jurídica del mismo, para saber en que parte de los tres poderes de la unión se encuentra ubicado y el conflicto que sufrió frente a la teoría de la división de poderes.

En el capitulo II, se abarca la historia y la evolución que a sufrido el Ministerio Público desde sus orígenes los cuales se llevaron acabo desde Roma pasando por diversos países de Europa hasta su trayectoria en México

Se refiere en el capitulo III la forma en que esta organizado y el funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal, desde el momento de su intervención a través de la averiguación previa las posibles determinaciones de la misma, la pluralidad de facultades que tiene asignadas asi como los órganos

encargados de coadyuvar en su investigación, hasta los mecanismos para la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y la diferencia con otros mecanismos.

En el capítulo IV se habla de las diferentes funciones que tiene el Ministerio Público y la participación de la víctima en el combate a la delincuencia.

El capítulo V es la parte final del presente trabajo en el cual se hacen las propuestas que considero pueden llevar al mejoramiento del Ministerio Público en el Distrito Federal y así poder brindar a la sociedad una mejor impartición de justicia. Para lo cual es de suma importancia que las personas que pertenecen a esa bella Institución que es el Ministerio Público cuenten con los conocimientos y preparación suficientes para poder llevar su encargo, ya que en sus manos se encuentra depositada la confianza al ser los interpretes del Derecho, pero también considero que para poder llevar a cabo esas funciones se debe contar con los recursos materiales suficientes dentro de la Institución, lo cual es de suma importancia en el actuar diario de los funcionarios y me refiero a esos recursos necesarios como pueden ser unas instalaciones adecuadas con el equipo de cómputo necesario en perfecto estado, vehículos oficiales para trasladar a la persona a diligencias ministeriales, auxilio de las otras áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para proporcionar información que se les requiera para la debida integración de las averiguaciones previas y que esta información sea entregada lo más pronto posible. Espero que este trabajo de tesis, pueda influir en aquellas personas que laboran dentro de la Institución del Ministerio Público, como lo he hecho conmigo, para que cada día se lleve a cabo de la mejor manera y siempre pensando en dar lo mejor de sí para ayudar en el combate a la delincuencia y evitar en la medida de lo posible que llegue hasta nuestros seres queridos.

## CAPÍTULO I

### NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

Para comenzar este punto debemos partir de la idea de que ningún concepto es simple; siempre ha de definirse a través de sus elementos y sus componentes; lo cual nos lleva a la afirmación que “se trata de una multiplicidad”. Nos debe quedar claro que no existen conceptos compuestos de un solo elemento; del mismo modo en que no existen conceptos que comprendan todos sus elementos. Bien dicen que todo concepto tiene un perímetro irregular, el cual se define por la cifra de sus componentes.

Para la definición de un concepto se requiere de un yo, es decir, el individuo y del objeto que se le confronta, es decir necesitamos de dos elementos. Todo concepto trae detrás de sí una historia; además que dentro de éste se pueden advertir componentes que proceden de otros conceptos; sin embargo, cada concepto adquiere su propia fisonomía de modo que se puede advertir el encadenamiento de unos conceptos con otros. Dicho de otra manera, el concepto está compuesto por diversos elementos y se bifurcará sobre otros conceptos, que se componen de distinta forma, y que sin embargo, constituyen regiones del mismo plano y responden a problemas relacionados. Por lo tanto, un concepto se une con otros conceptos coexistentes y cada uno tiene componentes que a su vez pueden ser considerados como conceptos.

En todo concepto es indispensable volver sus componentes inseparables, lo cual define a su consistencia. Los vínculos y relaciones que surgen entre elementos que forman un concepto son los que le dan su solidez, consistencia y vida propia. Todos ellos se entrelazan y se afectan recíprocamente.

Cada concepto es considerado el punto de coincidencia y acumulación de sus componentes. Cada componente del concepto es un rasgo intensivo que le da singularidad. Sin embargo, *Gilles Deleuze y Félix Guattari* afirman que no hay constante ni variable en el concepto; lo que significa que los componentes del concepto constituyen variaciones ordenadas en función de su proximidad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **DELEUZE** Gilles y **GUATTARI** Félix, “¿Qué es la Filosofía?” Traducido por Thomas Kauf. Editorial Anagrama, España, 1993. p. 27.

A efecto de iniciar con la definición de este concepto, habremos de citar el texto del artículo 21 constitucional que a la letra dice: *“La imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad federal. 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.”*

Por otro lado, dentro del texto del apartado a del artículo 102 y 122 de la Carta Magna se establece que el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal desempeñan funciones de distinta índole y no sólo se limitan a la persecución e investigación de delitos; considero en lo personal que estas otras atribuciones debieran estar a cargo de órganos estatales distintos que dependan del Ejecutivo o del mismo Poder Judicial, sin que se vinculen directamente con los Procuradores de Justicia.

En México, la policía uniformada o preventiva no se encuentra adscrita a la autoridad investigadora con sujeción a la autoridad administrativa; la única autoridad facultada para investigar los delitos es el Ministerio Público y sus auxiliares, ya sea en la esfera Federal o local. La Procuraduría General de la República y las de Justicia de las entidades federativas forman parte de la administración pública, lo que implica, que formen parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo. No obstante, en los últimos años se han escuchado fuertes voces que pugnan por la autonomía plena o ya sea técnica y financiera del Ministerio Público para evitar que este órgano sea un instrumento utilizado por el titular del ejecutivo para reprimir y callar a sus adversarios políticos, disidentes y aquellas personas que sean mal vistas por el gobernante.

Todas las denuncias, querellas o acusaciones deben ser del conocimiento del Ministerio Público, quien está facultado para investigar los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, dando trámite a la averiguación previa correspondiente. Cabe mencionar que la averiguación previa constituye un procedimiento y no es en realidad un proceso penal, puesto que como autoridad administrativa, el Ministerio Público recaba todos los elementos de prueba, por medio de la integración del cuerpo del delito y hace conjeturas acerca de la responsabilidad de una o varias personas en los actos que se les imputan. De este modo, ejerciendo el monopolio de la acción penal, el Ministerio Público es el único con la facultad para excitar al juzgador penal.

Durante ésta etapa, el Ministerio Público actúa como autoridad, sin embargo, en el proceso penal se convierte en una mera parte procesal, como representante de la víctima, el ofendido y la sociedad en su conjunto. El Ministerio Público termina su papel de autoridad mediante el ejercicio o no de la acción penal.

*González de la Vega* lamenta que durante la etapa de la averiguación previa el Ministerio abuse de sus facultades, pues ha convertido esta etapa procedimental en un verdadero juicio, por cierto muy similar al que se sigue posteriormente ante la autoridad jurisdiccional, debiendo ser una investigación criminológica, que habrá de llevarse previo al juicio penal, cumpliendo con los postulados constitucionales del artículo 16.<sup>2</sup>

La opinión antes citada sirve como testimonio de la falta de profesionalismo por parte de quienes están a cargo de una importante tarea constitucional, como es la investigación y persecución de los delitos. Se ha desvirtuado la meta que debe cumplir el Ministerio Público junto con sus auxiliares para enfrentar eficazmente a la delincuencia, sobre todo en la actualidad, donde este fenómeno ha cobrado gran fuerza tanto a nivel local y nacional, como internacionalmente. Por ello me pregunto.

De acuerdo a la evolución histórica de los fiscales, procuradores o Ministerio Público, debemos decir que su concepto varía de país en país y de época en época. Las variaciones dependerán de múltiples factores, entre las que podemos destacar las siguientes: la concepción que en cada lugar se tenga sobre esta figura y su necesidad social; las funciones que le encomiende el marco jurídico nacional; la percepción de los doctrinarios y teóricos sobre esta misma realidad; su relación con los otros órganos de gobierno y con la sociedad en su conjunto; las costumbres del lugar y la época en que esté inserto, etc.

Por lo expuesto, sería prácticamente imposible brindar una definición o concepto único y universal del Ministerio Público, comenzando por su nombre, pues si hacemos un estudio superficial de derecho comparado, a las instituciones similares se les han dado nombres muy diversos, pero sobretodo, las funciones que le han sido encomendadas también han variado enormemente, atendiendo a las necesidades sociales y de ejercicio del poder por quienes ocupan la primera plana gubernamental. Atendiendo a este factor, se puede decir que se crean definiciones reales e ideales del Ministerio Público. Las primeras buscarán el análisis real de esta figura y lo definirán tal y como lo observan sus sentidos; en tanto que, las definiciones ideales habrán de apegarse al deber ser, a la concepción ideal, a la que imaginamos perfecta y

---

<sup>2</sup> Cfr.- **GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René y otros. “La investigación criminal.” 2ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 30 y 31.

que escapa de nuestro mundo para convertirse en un personaje de leyenda. Si bien es cierto que el ministerio público ha sido un órgano indispensable en nuestro sistema de procuración y administración de justicia, no se le puede colocar sobre un pedestal, pero tampoco a él se debe el aumento del índice delictivo en nuestra sociedad. El Ministerio Público combate la delincuencia cuando ésta tiene lugar, pero son otros órganos de gobierno los encargados de atacar sus causas, de ver por el bien de todos los ciudadanos, órganos encargados de mejorar la calidad de vida de los mexicanos por cuya incompetencia ponen en tela de juicio al Ministerio Público, su concepción histórica y la necesidad de su existencia para que nuestro sistema de justicia penal funcione.

### **NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La naturaleza jurídica del Ministerio Público solo la podremos apreciar si nos asomamos a su esencia; es decir, que debemos ser capaces de apreciar sus características, aquellas cosas peculiares que le identifican, que le diferencian de cualquier otro objeto o institución jurídica.

Por el desarrollo del presente punto habremos de adelantar conclusiones, conformándonos con tan solo una leve luz que nos permita asomarnos hacia la naturaleza del Ministerio Público, toda vez que será hasta el capítulo cuarto cuando profundicemos sobre los principios que caracterizan al Ministerio Público en nuestro país.

El debate sobre la naturaleza del Ministerio público versa sobre un aspecto principal; si su función tiene carácter administrativo o jurisdiccional. En torno a este punto debo enfatizar que por supuesto no es jurisdiccional, pero tampoco le debemos ver bajo el carácter administrativista que algunos autores pretenden darle.

Si bien es posible asignar una función específica a un determinado órgano en la teoría, en la práctica no sucede lo mismo. Si se cumpliera con rigidez el principio de división de poderes implicaría que la función legislativa se asignara exclusivamente al órgano legislativo, la administrativa al ejecutivo y el jurisdiccional al judicial.

La Constitución Política y la legislación secundaria invisten a determinados individuos u órganos del Estado para el desempeño de una o varias funciones estatales. Los actos específicos realizados por los individuos u órganos son reconocidos por el orden jurídico, a los cuales se les dota de obligatoriedad.<sup>3</sup>

El Dr. *Acosta Romero*, aborda el tema de la naturaleza de los actos de autoridad desde dos puntos de vista teóricos, a saber: El método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, sin tomar en consideración el contenido y esencia del mismo. Este método se le conoce como subjetivo u orgánico; por tanto se reputarán legislativos todos los actos que provengan del Congreso o Asamblea; actos jurisdiccionales a todos los que emitan los tribunales, y administrativos a todos aquellos que provengan de los órganos de la administración.<sup>4</sup> Por ello, este criterio no representa problema alguno. En éste orden de ideas, si la naturaleza de los actos emanados del Ministerio Público dependerá de la ubicación orgánica de la institución que se comenta, entonces, sus actos serán administrativos, si se le ubica dentro de la administración pública, serán jurisdiccionales si es colocado – como lo fue en el pasado - dentro de la esfera del poder judicial, y así sucesivamente. Pero, este criterio, sostengo, jamás nos conducirá a la verdadera esencia de los actos emanados de las procuradurías.

Por el contrario, el criterio material, toma en cuenta la esencia del acto, su contenido, sin que para determinarlo se considere al órgano que lo emite. Afirma que la dificultad para aplicar este criterio estriba en que la teoría de la división de poderes se encuentra en crisis; que en la actualidad, todos los Estados, contemplan órganos de autoridad que realizan infinidad de actos distintos de los que teóricamente les debieran estar encomendados, atendiendo a la concepción abstracta de esta teoría.

Así podemos ver que los órganos del Poder Legislativo no se limitan únicamente a la producción legislativa, sino que al constituirse en gran jurado ejerce la función jurisdiccional, colabora con el Presidente de la República en el nombramiento del Procurador General de la República y de otros altos servidores públicos; aplica su presupuesto, y en resumen ejerce funciones de control sobre el poder Ejecutivo; actos cuya naturaleza es muy distinta a la de crear normas jurídicas.

---

<sup>3</sup> Cfr.- **GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porrá y UNAM. México; 2001. Pp. 341 y 342.

<sup>4</sup> Cfr.- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 12ª edición. Porrúa. México; 1995. p. 735.

El Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura Federal, o local ejerce su presupuesto, designa jueces y personal de inferior jerarquía, crea jurisprudencia, dicta reglamentos internos, impone sanciones disciplinarias a su personal, actos que son distintos a la aplicación de las normas al caso concreto a fin de dirimir controversias.

A su vez, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de participar en el procedimiento legislativo ordinario, mediante la facultad de iniciativa y con el ejercicio del veto; así como mediante la creación del marco jurídico a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior<sup>5</sup>; por si fuera poco, de él dependen jerárquicamente una serie de tribunales, creados para impartir justicia en materia laboral, fiscal y administrativa<sup>6</sup>, circunstancia que a la luz de la teoría constitucional rompe tajantemente con el principio histórico de la separación de poderes, aunque ello no implica el rompimiento de un equilibrio institucional.

¿En que forma desarrolla el Estado sus atribuciones? *José Gámas Torruco* se pregunta y responde que el Estado contemporáneo, como organización, se encuentra sujeto a un orden jurídico. Afirma que la forma de la acción estatal se denomina función; por lo que éste último término adquiere un significado jurídico específico distinto al puramente social. En resumen, las funciones consisten en todos aquellos actos encaminados a la creación y aplicación del orden jurídico.

Entonces, se pueden distinguir tres tipos de funciones; la ejecutiva (administrativa), la legislativa y judicial; y dichas funciones requieren por fuerza de un órgano de autoridad que las despliegue.<sup>7</sup> El maestro de la facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México *Ignacio Martínez Morales* dice que por el vocablo “*función*” debe entenderse, la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, por lo que este vocablo hace referencia al cumplimiento de un deber. Así pues, las funciones son los medios de los que el Estado se sirve para ejercitar sus atribuciones, encaminadas al logro de sus fines.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pp. 735 a 737.

<sup>6</sup> Tal es el caso del Tribunal de Justicia fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, de las juntas de conciliación y arbitraje; ciertos actos emanados de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y a nivel local los tribunales de lo contencioso administrativo. Véase **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999. Pp. 125 y 126.

<sup>7</sup> Cfr.- **GAMAS TORRUCO**, José.- Op. Cit. P. 326.

La función administrativa o ejecutiva, al igual que la jurisdiccional consiste en la aplicación de la norma general a los casos concretos, creación de normas individualizadas así como la aplicación de las sanciones que correspondan. Sin embargo, la función administrativa guarda ciertas diferencias con la judicial, mismas que se traducen en las siguientes consideraciones:

- En el acto administrativo o ejecutivo a diferencia del jurisdiccional, no es requisito la preexistencia de una controversia entre particulares o entre el Estado y particulares;
- En el acto (formalmente) administrativo no se da la secuela de un proceso, aunque si se llegan a utilizar algunas figuras de este;
- El órgano estatal interviene con capacidad decisoria, pero no como órgano ajeno, sino como interesado. Es uno de los sujetos de la relación jurídica, y solamente puede haber otro, constituido por la persona física o jurídica vinculadas a éste por la realización del acto en determinados derechos y obligaciones;
- El acto administrativo es revocable, toda vez que no tiene fuerza de cosa juzgada.

En realidad, la aplicación de la ley realizada por el órgano administrativo, tiene sus propias características; ya que todo acto administrativo requiere para su validez, fundarse en una norma general, comenzando por la Constitución Política, pasando por las leyes secundarias hasta llegar a los reglamentos administrativos. Por ello es aceptado el calificativo de ejecutora de la ley, de donde deriva la universalización del término “ejecutivo”, efectuada por *Locke* y *Montesquieu*.

Debemos ser claros al señalar que la función administrativa no se agota con la mera aplicación de la ley. Esta implica el despliegue de una serie inmensa de actividades, como lo es cuando cobra de los impuestos, concesiona servicios públicos, declara zonas de veda, expropia inmuebles por causa de utilidad pública, construye escuelas y caminos, suministra el agua y la electricidad, la organiza el transporte público y privado, apertura establecimientos mercantiles etc. La administración en todos los países, -afirma categóricamente *Gamas Torruco*- es la instancia de proposición de mayor importancia del sistema político, por lo que sus propuestas, adquieren siempre la forma de iniciativas de ley.

El cúmulo de actividades antes enunciadas y muchas otras, revisten un alto grado de informalidad aún cuando se pretenda regularlas de manera precisa, a fin de darles una dirección específica, vigor y permanencia. Sin embargo siempre es necesaria la forma normativa para que en las relaciones surgidas

entre el Estado y los particulares se sobreponga la seguridad jurídica de los últimos.<sup>8</sup> El Ministerio Público no se puede escapar de escapar de esta realidad normativa que rige sus actos, para evitar arbitrariedades en sus detenciones, y principalmente, en sus actuaciones durante la etapa de la averiguación previa.

Ahora solo me queda concluir que la actividad persecutora e investigadora de delitos propia del Ministerio Público no tiene naturaleza jurisdiccional, pero tampoco administrativa; se trata de una función *sui géneris* que se le ha encomendado para preservar la paz y la tranquilidad del pueblo. Hoy en día, no se puede concebir al Estado si no es para garantizar la tranquilidad y felicidad de su población. Sabemos que el ejercicio despótico del poder conduce a la rebelión de las masas, y que el mal funcionamiento del gobierno conduce a su alternancia.

### **EL MINISTERIO PÚBLICO FRENTE A LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

La distinción y definición de las funciones del Estado se basan en un concepto político de creación longeva. Surgió de la necesidad de impedir el ejercicio tiránico del poder por los monarcas absolutistas que controlaban todas las funciones estatales incluso dependían de su buena o mala voluntad. La separación de los poderes en distintos órganos, desde 1789, es uno de los principios esenciales que sostienen el constitucionalismo moderno.

Si bien es cierto que desde la antigüedad la ciencia política buscó denominar y clasificar las diversas manifestaciones de la potestad ésta no se llegó a crear una teoría sobre la separación de poderes. Aristóteles y algunos otros pensadores de su tiempo se limitaron a discernir las diversas formas de la actividad estatal y nunca pasa por su cabeza el reparto de las funciones fundado en la distinción de los objetos que corresponden a cada una de ellas.

Siglos después, se atribuye a John Locke haber sido el primer pensador en advertir la utilidad de la separación de poderes, aunque no llegó a desarrollar una teoría suficientemente clara y convincente. El citado filósofo se inspiró en el estado que guardaban las cosas en Inglaterra del siglo XVII por lo que aprueba y recomienda, la separación de la potestad legislativa y ejecutiva entre órganos distintos.

---

<sup>8</sup> Cfr.- **GAMAS TORRUCO**, José.- Op. Cit. Pp. 331 y 333.

A la historia hubo que llegar Montesquieu quien concibiera la teoría de la separación de poderes. Entre él y sus antecesores hay una diferencia sustancial porque éste no se limita a discernir los poderes de una manera abstracta; se preocupa por separar el ejercicio de ciertas funciones entre distintas personas, órganos o entidades. Además basa su originalidad en formular este principio como una de las condiciones fundamentales de la debida organización de los poderes en todo Estado que se considere bien ordenado. Montesquieu no se basa en realidades concretas sino que se refiere a un estado ideal. Sin embargo, no es la especulación abstracta la que llevó a Montesquieu a descubrir este principio. Tiempo antes de ser anunciada en Francia ya había empezado a practicarse, en cierta medida, en Inglaterra. Ya se practicaba, no en virtud de un principio doctrinado preconcebido, sino por efecto de una lenta evolución histórica y la fuerte influencia de las circunstancias que rodeaban la realidad política inglesa en aquellos años. Es producto de una lucha intensa entre el parlamento inglés y la corona británica, pues el primero buscaba ejercer cierto control sobre la segunda. El resultado de esta lucha, después de la revolución de 1688 fue el establecimiento de un equilibrio entre la realeza y las cámaras, que se logró a través de la distribución entre dichos órganos de los poderes estatales.

Montesquieu repudia el ejercicio del poder absoluto; afirmaba que cuando todos los poderes se reunían en una sola persona o corporación, se ponía en peligro la libertad pública. Toda persona o cuerpo político que detente todos los poderes posee una potestad ilimitada ya que no existe nadie que la limite; el peligro de toda potestad sin límites es la consecuente opresión de los súbditos, quienes quedan expuestos a la arbitrariedad y a la tiranía. Para evitar que se llegue a ello, es indispensable hallar una combinación que al multiplicar las autoridades públicas y repartir entre ellas los diversos atributos de la soberanía, tenga por objeto limitar respectivamente la potestad de cada una de ellas mediante la potestad de otras autoridades de tal suerte que ninguna potestad se sobreponga a las otras.

Para solucionar este problema, Montesquieu propuso separar tres funciones estatales fundamentales: la función ejecutiva, legislativa y judicial, para depositarlas en órganos distintos de poder. Lógicamente, todo estaría perdido si el mismo hombre o corporación ejerciera los tres poderes: hacer las leyes, ejecutarlas y juzgarlas. Expuso razonadamente ciertos argumentos que justificarían la separación del poder ejecutivo del legislativo. Dice que la ley debe crearse de manera desinteresada por lo que es indispensable que no sea dictada por la autoridad gubernamental, ya que ésta siempre tiene algún interés en orientarla en determinado sentido. A diferencia del legislador, la autoridad ejecutiva o administrativa está acostumbrada

a adoptar medidas oportunas, con ocasión de los casos particulares y en consideración a sus necesidades diarias, si ésta detentara la potestad legislativa, sería muy tentador para ella crear leyes que respondiesen a su política, a sus preferencias, a sus pasiones momentáneas. Así mismo sostuvo la necesidad de separar las potestades legislativa y judicial. Si esto no ocurriera así, el juez al ser al mismo tiempo legislador, también podía cambiar la ley a su capricho, incluso en el mismo instante de su aplicación. De esta manera la vida y la libertad de los hombres estarían sometidas al yugo de los magistrados.

Pero la necesidad de una separación de poderes gira alrededor de una idea principal: asegurar la libertad de los ciudadanos, proporcionándoles la garantía de que el poder del Estado se ejercerá legalmente. Ello implica que las autoridades sólo puedan actuar dentro del marco legal. Para que este principio logre eficacia es necesario que la creación y modificación de las leyes ya no dependa de la voluntad de quien deba servirse de ellas, sino de un órgano distinto.

La división de las competencias y la especialización de las funciones no pueden, por sí solas, ser suficientes para limitar el ejercicio del poder, para asegurar tal limitación es de vital importancia que ninguno de los órganos estatales adquiera superioridad sobre los otros porque este fenómeno degeneraría en omnipotencia. Para evitar este funesto resultado es indispensable que los titulares de los tres poderes, no sólo estén investidos de competencias distintas y separadas, sino también deben ubicarse en un mismo plano de igualdad los unos respecto de los otros. Sólo así podrán limitarse y detenerse entre ellos.<sup>9</sup>

Ya se han expuesto las principales funciones jurídicas del orden estatal, ahora es menester que se explique cómo se aplica dentro de un sistema federal. El orden federal es un sistema de normas que encuentra su fundamento en la Constitución. Siendo la Constitución, el pacto político concebido como un conjunto de normas que determinan al Estado, tiene que establecer cuáles son los órganos de la federación. Estos órganos deben su existencia a la misma Constitución, en donde también se determinan sus competencias que pueden ser ejercidas a través de los procedimientos que fije el mismo ordenamiento y las leyes que de él deriven. Nuestra Carta Magna ha hecho este principio como suyo y actualmente lo prevé en el artículo 49 que a continuación se transcribe:

---

<sup>9</sup> Cfr. **MALBERG R.** Carré de, “Teoría general del Estado”, 2ª edición UNAM y Fondo de Cultura Económica, México; 1998, p. 741-748.

## **ARTÍCULO 49**

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

No debemos olvidar que en un Estado federal, las competencias están divididas, así mismo, entre la federación y las entidades federativas. De conformidad con el artículo 116 de nuestro pacto federal “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

A pesar de que el Distrito Federal no es un estado entidad federativa, sigue esta misma lógica para dividir el poder entre los distintos órganos de gobierno, y aunque así no lo dispone el artículo 122 de la Constitución política, ello se advierte claramente del contenido de este precepto.

La división de poderes, tal y como lo dice Ulises Schmill Ordóñez, se ha querido presentar como una verdad teórica, como una verdad esencial. Por esa razón, se ha pretendido establecer que los órganos del Estado tienen facultades esencialmente legislativas, ejecutivas y judiciales a las que se le puede distinguir por sus características propias.<sup>10</sup> Muchos son los autores y las doctrinas que se han creado para justificar este principio, pero cabe mencionar que encuentran enormes dificultades para justificar la aplicación estricta de esta teoría e imponerle a cada órgano estatal una función específica. Dicho en otras palabras, el criterio material para la división de poderes no se ha podido aplicar de forma estricta a los regímenes históricos. En este orden de ideas, podemos encontrar que hay facultades administrativas encomendadas al órgano legislativo; existen funciones jurisdiccionales encomendadas a órganos del ejecutivo y así sucesivamente entonces, debemos concluir que la división de los poderes del Estado por razón material no comprende ni explica todas las facultades o competencias atribuidas a cada uno de los órganos estatales. No todo lo que realiza el órgano legislativo es función materialmente legislativa; ni todo lo realizado por los órganos de la administración pública son actos materialmente ejecutivos y lo mismo puede decirse en relación al poder judicial.

---

<sup>10</sup> Cfr. **SCHMILL ORDÓÑEZ** Ulises, “El sistema de la Constitución mexicana”, Textos universitarios, México, 1977, p. 180.

Además, se puede concluir que una función del Estado puede ser realizada por varios órganos, como se puede advertir en el proceso legislativo. Pero hay otras funciones estatales cuya naturaleza no permite encajarlas perfectamente en esta teoría, tal es el caso de la procuración de justicia, de la investigación de los delitos y de consignar los expedientes ante los tribunales para el debido proceso legal. La función investigadora del Ministerio Público no es propiamente administrativa, tampoco consiste en una función jurisdiccional y mucho menos es legislativa, pero debemos reconocer que dicha función monopolizada por este órgano es vital para nuestro sistema de administración de justicia penal.

Tal y como veremos en el capítulo respectivo, los fiscales, procuradores de justicia, el Ministerio Público o como quiera que se le llame han sido ubicados dentro de la esfera del poder judicial y del poder ejecutivo. Por razones políticas e históricas, al Ministerio Público se le ha ubicado en distinto lugar siguiendo el principio de la división de poderes, pero la merma de esta institución y la evolución del multicitado principio han derivado en la propuesta de autonomía del procurador general de la república y los procuradores estatales.<sup>11</sup> A pesar del esfuerzo técnico realizado, personalmente me pregunto ¿autonomía de qué y para qué? Las condiciones políticas no ha permitido clarificar la idea de autonomía de los procuradores; ésta sólo se entiende de manera doctrinaria atendiendo al principio teórico de la división de poderes. Pero una cosa muy curiosa ocurre entre el Ministerio Público y los sujetos con quienes se relaciona. Ni Aristóteles, ni John Locke ni Montesquieu advirtieron el ejercicio del poder por entes ajenos al Estado, como los sindicatos, los partidos políticos y las grandes organizaciones criminales que en su tiempo no existían.

En las exposiciones de motivos y demás versiones oficiales sobre la necesidad de enmendar leyes orgánicas para dotar de autonomía técnica y financiera al Ministerio Público sólo se habla de su separación del poder ejecutivo, pero se hace caso omiso de aquellos otros entes que detentan poder económico, político y social que no se contemplan en la Constitución. No se puede decir que todas ellas sean fuerzas oscuras, pero sí ejercen presión en lo oscuro, por debajo del agua y en ocasiones, impávidamente frente a los ojos de toda la ciudadanía. La guerra frontal que se ha desatado entre organizaciones criminales y el Estado se manifiesta en ejecuciones, y gente muerta por ambos bandos. Por muchos años existió una tregua entre

---

<sup>11</sup> Cfr. **CÁRDENAS GRACIA** Jaime F. “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”, UNAM, México; 1996, p. 269, 270.

estas organizaciones y el Estado para que pudieran realizar sus actividades de manera discreta y sin enfrentamientos por lo que era lógico suponer un control de la delincuencia organizada y sus actividades por el Ministerio Público, los órganos policiales, los servicios de inteligencia y el ejército mexicano. Hoy en día parece que estamos viviendo las consecuencias del divorcio entre los órganos estatales y la delincuencia organizada, principalmente la que se dedica al narcotráfico ¿dentro de este contexto qué papel habrá de jugar el Ministerio Público y cuáles son las urgentes reformas que requiere?

## CAPÍTULO II

### LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### I. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO ALREDEDOR DEL MUNDO. PRINCIPALES PAÍSES

La historia se entiende como la exposición sistemática de acontecimientos, principalmente, de aquellos que son dignos de memoria, públicos, en el ámbito político, económico, social y cultural. Estos acontecimientos afectan las instituciones, ciencias, artes y en general, todas las actividades del ser humano. Genéticamente, la historia es la exteriorización, en forma literaria o documental de la conciencia que la humanidad va adquiriendo de sí misma en el transcurso del tiempo. Es lógico que la historia se vaya ampliando a diversos campos del conocimiento, debido a la complejidad de la vida del hombre. Se dice que las etapas de transformación de la conciencia histórica se distinguen claramente unas de las otras. Así por ejemplo, Plutarco convierte en semidioses o héroes a las figuras públicas de mayor importancia en los acontecimientos históricos. San Agustín y otros pretenden explicar el mundo de los hombres, a través de su historia, ubicando el concepto del mundo gobernado por la providencia. Por otro lado está la concepción del mundo gobernado por la razón, teoría expuesta por *Hegel*. El biologismo expuesto por Juan Bautista Vico, al que se conoce como el padre de la filosofía de la historia, quien advierte la repetición constante de las mismas fases de evolución del hombre, a saber: crecimiento, apogeo y decadencia.<sup>1</sup>

Los antecedentes históricos de las instituciones jurídicas son una fuente no solo del derecho sino de la nueva concepción de las instituciones que hoy en día hacen falta a la sociedad para mejorar la calidad de vida de los gobernados. Echar un vistazo a la historia no es ocioso; no se trata de un aspecto de un trabajo documental que solo sirva para llenar hojas en blanco, sino que a partir del estudio de la evolución del hombre y de las instituciones podemos entender mejor el sitio en el que estamos insertos y también nos permite evitar cometer los mismos errores que se han cometido en el pasado.

Quien omite voltear hacia la historia está condenado a cometer los errores del pasado y desaprovechar la experiencia de todos aquellos hombres que vivieron y experimentaron en carne propia algunos aspectos de

---

<sup>1</sup> Cfr.- Diccionario enciclopédico *vox, lexis 22*”, Tomo 10, *Gev-Homo*. España; 1976. p. 2856.

la vida en los que ya sería ocioso incursionar. Así por ejemplo, si cada persona tuviera que inventar el fuego, la rueda, la electricidad y así sucesivamente, nunca habría una evolución. Los hombres que ha descubierto o inventado objetos que le facilitan la vida al hombre han transmitido su conocimiento, principalmente, a través de los medios literarios, aprovechándose su experiencia y sabiduría, para que a partir de esa base se pueda seguir hacia delante, avanzar y profundizar conocimientos. De esta manera, la televisión no se hubiera inventado si ante no se hubiese descubierto la electricidad, los mecanismos para producirla y utilizarla para el bien de la humanidad.

En ese orden de ideas, algún político o filósofo antiguo tuvo la idea de crear una institución a través de la cual se buscara perseguir a los delincuentes, para castigarlos y evitar con ello que siguieran causando daño a los miembros de la sociedad. A continuación habremos de citar algunos de los antecedentes de mayor importancia de nuestro Ministerio Público, y así comprender más fácilmente a que se deben sus modernas atribuciones y la función que históricamente le ha sido encomendada.

En las aulas de derecho, alguna vez en nuestra vida hemos llegado a escuchar sobre la “ley del Talión” conocida por la frase célebre de “ojo por ojo, y diente por diente”. Ello significa que la potestad punitiva estaba en manos de los particulares afectados por un acto lesivo de sus intereses. Es por ello que, la justicia hacia una persona muerta en manos de otro hombre solo se podía redimir mediante la muerte de su victimario. Esto provocó que la venganza se convirtiera en un mecanismo para hacer justicia, pero con el inconveniente de que el Estado no podía tener un control sobre la población como hoy en día se concibe.

En la medida en que las organizaciones políticas se fueron haciendo más complejas, la evolución de las ideas y del pensamiento del hombre, y de los fenómenos que le rodeaban le hicieron crear nuevos métodos para combatir todos los aspectos perjudiciales para el hombre, que alteraran la paz social y el orden que debe regir en toda comunidad política.

El Ministerio Público es una institución jurídica que debiera tutelar por los intereses legítimos de la colectividad, quien busque la reparación del daño de la víctima y de la sociedad cuando la conducta del individuo atenta contra bienes jurídicos preciosos para el ser humano y debidamente protegidos por la norma legal. El Ministerio Público debe ser garante de la justicia, pues tal y como lo concebimos ahora, ejerce el monopolio del ejercicio de la acción penal y su persecución durante la sustanciación del proceso,

para obtener la reparación del daño de la víctima. Su actuación se debe regir por el principio de la buena fe. Pero su actividad no solo se encamina a la persecución de los delincuentes y a la investigación de los hechos que se hacen de su conocimiento que presumiblemente se puedan reputar como delitos, sino que además debe proteger los intereses individuales y sociales, el de los incapacitados y de los ausentes ante los tribunales de la Federación y los locales. Vigila la legalidad en su respectivo ámbito de competencia, además de vigilar que se apliquen correctamente las distintas medidas de política criminal vigentes.

Hay quien ha querido ver en las antiguas instituciones griegas el antecedente más remoto del Ministerio Público, especialmente en la figura del Arconte. Se trataba de un magistrado que actuaba en representación en juicio del ofendido y de sus familiares. Sin embargo, se ha puesto en tela de juicio su intervención en la persecución de los delitos, pues en aquellos tiempos, los ofendidos tenían la capacidad de hacerse justicia pro propia mano.

Los diversos autores que se remontan a los antecedentes del Ministerio Público varían su criterio de acuerdo al resultado de su propia investigación, y de la interpretación y adaptación que hagan de las viejas instituciones y su confrontación con la figura en estudio.

En la opinión de *Sergio García Ramírez*, era el *Areópago* el encargado de ejercitar la acción penal ante el tribunal del pueblo y revocar todas las sentencias que considerara contrarias a la ley. El arconte cumplía con la función de un delator cuando la víctima no tenía parientes o no ejercitaban la acción correspondiente.

2

## ROMA

En el derecho romano, muchos de los juristas que conocemos tratan de encontrar los antecedentes de las instituciones jurídicas. El maestro *Floris Margadant* se pregunta las razones por los que los juristas estudian el derecho romano. Son varias las razones que el maestro nos expone en su libro, mismas que habremos de resumir en las siguientes líneas:

La primera razón consiste en completar nuestra cultura jurídica histórica. Afirma que la cultura histórica es parte integral de la cultura contemporánea; da a nuestra existencia un sentimiento de relatividad porque el

---

<sup>2</sup> Cfr.- Autor corporativo, "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", Tomo I, PGJDF, México; 1996.

tiempo y espacio en que vivimos es tan solo un eslabón de una gran cadena, pero al mismo tiempo nos permite encontrar las constantes y las variables históricas.<sup>3</sup> Respecto a la razón antes apuntada, siento que el derecho romano no nos permite ver las constantes y las variables históricas, mientras que el estudio de la historia en general, es más fácil que nos permita encontrar estos elementos que para los hombres son necesarias para conocer su pasado y los posibles acontecimientos futuros.

Afirma que el estudio del derecho romano nos permite conocer los antecedentes de nuestro derecho actual. De su amplio caudal de conocimientos concluye que la historia jurídica de nuestro mundo se divide en dos grandes familias: la anglosajona y la romanista. Cabe señalar que nuestro país pertenece a este segundo sistema. Sin embargo, cabe preguntarse ¿Cómo es que México se vio influenciado por el derecho romano?

Para contestar es conveniente que se recuerde que México tiene una fuerte influencia del derecho español, y ellos a su vez fueron influenciados por las instituciones romanistas. El Código Napoleón y otros códigos europeos fueron fuente de inspiración para la creación de las instituciones jurídicas mexicanas y, el Código citado tiene una fuerte influencia del derecho romano. La influencia de la dogmática pandectística y la gran voluntad científica de los grandes juristas alemanes del siglo pasado, entre los que se deben destacar: *Savigny, Von Jhering, Windcheid, etc.*

Otra poderosa razón que encuentra el estudioso cuyo libro se comenta, para el estudio del derecho romano es que nos brinda conceptos fundamentales de una ciencia jurídica supranacional, las principales reglas para la combinación de los conceptos y sus bases terminológicas. Para darnos cuenta de ciertas particularidades del derecho positivo y diferenciarle de otros sistemas jurídicos con sus ventajas y sus desventajas.

Para afinar la intuición jurídica del jurista, ya que a través del estudio de los casos concretos que presenta el Digesto habría que preguntarse si se comprenden las soluciones ahí propuestas y si uno se adhiere a ellas. Menciona que los puntos de vista dogmáticos ofrecen normas de decisión que son satisfactorias aún para hipótesis que se llegan a presentar en nuestra realidad actual.

El estudio de las materias como sociología, teoría general del estado, historia del derecho, filosofía del derecho no sirve de relleno en los planes de estudio de las modernas universidades, sino que a través de

<sup>3</sup> Cfr.- **FLORIS MARGANDANT**, Guillermo, “El Derecho privado romano”, 13ª edición, editorial Esfinge, México; 1985. p. 11.

ellas se permite la formación completa del jurista intelectual de nuestros días, ya que proporcionan una visión más completa de su materia de estudio y lograr mejores profesionales dentro y fuera de las aulas.

En síntesis, el estudio del derecho romano permite al estudiante y estudioso del derecho conocer el espíritu del derecho y de sus instituciones. Los abogados o seudo abogados que se sienten conocedores del derecho porque conocen superficialmente el derecho positivo son objeto de críticas porque excluyen el conocimiento integral del derecho, como lo es su origen y espíritu. Las leyes y en general el derecho positivo es tan solo una manifestación temporal, espacial e incompleta de la evolución del derecho; para lograr una intuición jurídica se debe ir más allá del mero texto de las leyes vigentes porque se le debe relacionar con los demás aspectos de la cambiante vida social. El jurista, el abogado, el juez y el servidor público deben verse como guardianes del derecho y para cumplir con esa misión, deben tener la capacidad de mirar más allá de las fronteras.<sup>4</sup>

Pasando al tema que realmente nos ocupa, se dice que la función judicial en Roma estaba dividida en diversas actividades. Por un lado tenemos al magistrado instructor (*in jure*) y un juez (*in iudicio*); aunque todos los ciudadanos estaban facultados para promover la acción penal correspondiente tal y como se desprende de la lectura de las “*legis actiones*”. La *manus iniecto* consistía en la privación de la libertad efectuada del acreedor hacia la persona del deudor por causa de incumplimiento de sus obligaciones.

En la Ley de las Doce Tablas de los romanos existieron los funcionarios conocidos bajo el nombre de “*judices questiones*”, a quienes se les asignó una función similar a la del Ministerio Público. Sobre todo porque tenía la facultad de comprobar hechos delictuosos, sin que ello implicara el desarrollo de funciones jurisdiccionales.

## FRANCIA

Para el ilustre jurista mexicano, *Héctor Fix Zamudio*, la figura del Ministerio Público encuentra su primer antecedente en Francia, en el año de 1303, de manera específica en las Ordenanzas de Felipe el Hermoso. En dicho documento se hace mención de los procuradores del Rey. Estos funcionarios se encargaban de representar los intereses de la Corona ante los tribunales, para posteriormente unirse a los Abogados del Rey; tomaron el nombre de *Parquet* para distinguirlos de los *Siege* (juzgadores). Una diferencia sustancial

---

<sup>4</sup> Cfr.- *Ibíd.* p. 12 a 14.

radicaba en que los procuradores intervenían en los procesos penales, mientras que los abogados en los de naturaleza civil. En aquel entonces no se puede enclavar a la figura histórica dentro de alguno de los poderes, puesto que aún no existía esta concepción, sobre la cual ya hemos hablado en el capítulo que antecede.

El Ministerio Público nacido en Francia se encargó de la persecución de los delitos, y con ello dio paso al sistema inquisitivo que culminó mediante la Ordenanza francesa de 1670.

El sistema que se comenta sufrió serias transformaciones producto del triunfo liberal francés de la época. Se sustituyó a los Procuradores y Abogados del Rey por el Comisario del Rey, concebido como un órgano independiente de la Corona, vigilante de la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos, y por el acusador público electo por el pueblo a quien se encomendó sostener la acusación ante los tribunales penales. Sin embargo, la figura que se comenta sufriría otra transformación a través de una ley promulgada el 13 de diciembre de 1799, que organizaría al Ministerio Público como una dependencia del Ejecutivo, cuyo modelo se propagaría al resto de los Estados europeos.

Las principales funciones que se encomendaron al Ministerio Público francés se enuncian a continuación:

- Ejercitar la acción penal;
- Persecución de los delincuentes a nombre del Estado;
- Intervenir en el periodo de ejecución de la sentencia;
- Representar a los incapacitados, a los hijos naturales y los ausentes;
- Intervenía en los juicios penales cuando estimaba que se afectaban los intereses públicos.

De conformidad con el artículo 8 del Código de Instrucción Criminal, la Policía Judicial estaba encargada de investigar los crímenes, delitos y contravenciones, reunía los elementos probatorios y entregaba a los autores de las conductas ilícitas a los tribunales que se encargaban de enjuiciarlos para su posterior sanción. Las funciones de Policía Judicial se encomendaban a los jueces de paz y a los oficiales de gendarmería. Sin embargo, esta función se extendería a otros funcionarios con fundamento en el artículo 21 del Código Brumario, entre los que se destacan: los guardias campestres y forestales, los alcaldes y sus auxiliares, los comisarios de policía; los prefectos de los departamentos y el Prefecto de la policía de París.

En los casos en que había flagrancia, se desahogaban las diligencias más urgentes y se buscaban las pruebas que demostraran los delitos. Los comisarios de policía, los alcaldes y sus auxiliares solo intervenían cuando había contravención a las normas de policía, mediante procesos verbales y ágiles, que remitían posteriormente al comisionado para que éste continuara con la averiguación.

El valor probatorio de las diligencias variaba si eran realizadas por el Ministerio Público o por agentes inferiores de la policía. Mientras que en el primer caso tenían fuerza probatoria plena, en el segundo solo constituían información sobre los hechos.

El desarrollo de las funciones de Policía Judicial eran vigiladas y controladas por el Procurador General del Tribunal de Apelación. La legislación francesa estableció la incompatibilidad entre las funciones de acción y requerimiento del ejercicio de la acción penal y las funciones de Policía Judicial que se desarrollaban durante la investigación previa.

El Procurador del Rey solo intervenía en casos excepcionales, cuando se trataba de delitos flagrantes, y con la finalidad de evitar que se destruyeran los elementos probatorios, además de practicar las diligencias más urgentes tendientes a demostrar el cuerpo del delito, debiendo avisar de forma inmediata al juez de instrucción en turno. Un aspecto que se mantuvo presente en la regulación francesa de la institución que se comenta es que las funciones de Ministerio Público jamás se confundieron con la jurisdiccional. Tanto el Ministerio Público, como el Fiscal General, los abogados fiscales y sustitutos no podían desarrollar actividades propias de la Policía Judicial, y solo se encargaban de vigilar las actuaciones que se efectuaban. Los tribunales se encargaban de la vigilancia de la investigación de los delitos.

Hoy en día, la función del Ministerio Público es encabezada por el Ministro de Justicia, quien ejerce su autoridad por medio del Procurador General ante la Corte de casación, el que actúa como jefe de Parquet, y al mismo tiempo por los Procuradores Generales ante los Tribunales de Apelación. Los procuradores de la República actúan ante los tribunales de Instancia y de grande instancia, auxiliados por un grupo de abogados asesores.

Quienes integran el Ministerio Público son de manera simultánea, funcionarios judiciales y funcionarios administrativos. En la primera hipótesis, intervienen en los procesos civiles en representación de menores,

incapacitados y la protección de ciertos derechos familiares; e intervienen como parte acusadora en el proceso penal.

En su calidad de funcionario administrativo, cumple la labor de consejero del gobierno y protección de los intereses gubernamentales ante los tribunales. Para conciliar ambas funciones, el artículo 5° de la Ordenanza del 23 de diciembre de 1958 ha dispuesto que los integrantes del Ministerio Público estén controlados por el Ministerio de Justicia, pero al momento de intervenir en las audiencias serán libres y no estarán vinculados a las instrucciones de sus superiores.<sup>5</sup>

## ESPAÑA

Las instituciones jurídicas de los españoles son producto de su herencia cultural, de la mezcla de razas, y producto de las conquistas y guerras en las que tuvieron intervención los pueblos ibéricos y latinos. Al igual que los españoles, los mexicanos y nuestras instituciones somos producto de nuestra propia historia, de la conquista de América por los Europeos, de las intervenciones extranjeras en el gobierno mexicano durante el primer siglo de nuestra vida independiente, así como de los factores económicos, políticos y sociales que le dan a nuestro derecho una fisonomía que le caracteriza de otros sistemas jurídicos.

En la época en que regía el Fuero Juzgo existía una magistratura encargada de actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado en denunciar. Se trataba de un representante del Monarca.

Otro antecedente español de la figura del Ministerio Público se puede encontrar en la Promotoría Fiscal que existió en el país ibérico durante el siglo XV. Sus órganos se encargarían de la denuncia de hechos delictivos, y se les otorgaba el deber de vigilancia y ejecución de las penas, toda vez que ello era beneficioso tanto para el sistema de administración de justicia como para la Corona.

Para el año de 1431, Don Juan II dispuso que ninguno de los promotores podía acusar ni demandar persona alguno si no existiese algún delator, a diferencia de los delincuentes que eran sorprendidos en flagrancia, a quienes sí se podía denunciar y acusar sin delator. En ese tenor de ideas, solo se podía formular una acusación contra persona alguna si se basaba en una delación. La delación, denuncia o querrela debía ser ratificada por persona digna, bajo protesta de decir verdad.

---

<sup>5</sup> Cfr.- Autor corporativo, Op. Cit. pp. 11 a 14.

Fue hasta el siglo XVI cuando Felipe II dispuso que las audiencias tuvieran dos fiscales, uno que asistiera las causas civiles y el otro, las penales, brindando al más viejo la facilidad de elegir la rama que más le agradara, y dejando al segundo la materia excluida.

Otro cuerpo normativo digno de tomar en consideración son Las Ordenanzas de Medina de 1494. Aquí se dispone que los fiscales intervengan ante las audiencias o ante “los alcances del crimen”, para castigar los pecados, públicos, crímenes delitos. Para el año de 1528, Carlos I expidió una ley en Toledo, en la que se distinguieron las dos principales funciones encomendadas a los promotores fiscales: la representación de la Corona en asuntos fiscales, y acusadores y persecutores de delitos.

Posteriormente, el Procurador Fiscal formó parte de la Real Audiencia, interviniendo en aquellos asuntos en que tenía interés la Corona y a favor de las causas públicas; protegía los intereses de los indígenas procurándoles justicia civil y criminal; defendía el patrimonio de la hacienda pública e integraba el Tribunal de la Santa Inquisición.

Durante el reinado de Felipe V hubo la intención de abolir las promotorías a partir del Decreto del 10 de noviembre de 1713; aunque tal pretensión no fue bien acogida por lo que fue desechada. Mediante Decreto del 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal adquirió dependencia respecto del Ministerio de Justicia. En ese orden de ideas, el funcionario fiscal quedó supeditado al Poder Judicial; se compuso de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un abogado general y un asistente.<sup>6</sup>

## **II. TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

Las instituciones de los pueblos americanos se fueron influenciadas tras la conquista de los europeos. La doctrina reconoce que la institución que se estudia ha tenido una fuerte influencia de tres elementos fundamentales: La legislación española que se mantuvo vigente antes y después de la independencia de nuestro pueblo; la legislación francesa que determinó la unidad de la institución del Ministerio Público, la irrecusabilidad del procurador, de su organización y la dependencia de la policía Judicial; y finalmente la Constitución Social y Política de 1917, dentro de la cual se plasmó en el artículo 21 el monopolio del ejercicio de la acción penal a favor del Ministerio Público y la función de Policía Judicial.

---

<sup>6</sup> Cfr.- Ibíd. pp. 15 a 17.

No se puede hablar de un mestizaje en la creación de la institución ministerial, porque los españoles llegaron a conquistar, por ende, a imponer su lengua, religión, tradiciones, cultura, derecho, etc. Es por la referida razón que, durante la época colonial hubo los famosos procuradores fiscales. In embargo, en un principio, la persecución de los delitos era muy caótico pues varias autoridades políticas, incluso, morales tenían atribuciones para tal fin, entre las que podemos destacar: las autoridades civiles, militares y eclesiásticas.

Las *Leyes de Indias* reconocieron el derecho de los indios, aunque le dio preferencia al derecho español que tendría vigencia a partir de los primeros años de la conquista. Mediante ley expedida el 5 de octubre de 1626 y 1632 se dispuso lo siguiente: “*Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil y el otro en lo criminal.*”<sup>7</sup>

La Constitución Gaditana fue promulgada por las Cortes de Cádiz el 28 de marzo de 1812 con el afán de renovar las instituciones políticas en España, así como de mantener la unión de la monarquía; toda vez que como habrá de recordarse el país ibérico fue objeto de invasión por las tropas del General Bonaparte.

El citado documento constitucional es bastante extenso, ya que contiene un amplio discurso preeliminar que, de alguna manera justifica la labor legislativa de la asamblea Constituyente. Consta de 384 artículos, divididos en nueve títulos. Los estudiosos del derecho pueden ver desde un punto de vista didáctico que, este texto constitucional fue dividido en las dos partes clásicas que componen toda norma fundamental, siendo estas: la dogmática y la orgánica.

En el histórico documento fue establecido en su artículo 131, fracción IX que a las Cortes correspondía decretar la creación y supresión de las plazas en los tribunales. Asimismo, de los artículos 271 a 273 se delegó a la legislación secundaria determinar el número de magistrados necesarios para conformar las Audiencias, pero estos nunca podrían ser menos de siete, la forma de los tribunales, su lugar de residencia. Para ser congruentes con el texto constitucional, fue expedido el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, con vigencia en todas y cada una de las provincias pertenecientes a la Monarquía española. El artículo primero dividió el territorio español entre sus respectivas provincias. Por estimarlo así

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* p. 21.

necesario, en su artículo cuarto se dispuso que las audiencias de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Lima, México, Navarra, Sevilla, Valencia y Valladolid se compondrían cada una, por un Regente, doce ministros y dos fiscales; constarían de dos salas civiles y una para la materia criminal, compuestas de cuatro ministros cada una.

En el artículo décimo del mismo ordenamiento se estableció el tratamiento de excelencia para todas las audiencias y sus miembros; es decir, Regentes, Ministros y Fiscales; el artículo décimo sexto previó los impedimentos para los Regentes, Ministros y Fiscales de las audiencias, pues no podrían tener ocupación alguna que no se tratara del despacho de los asuntos encomendados al tribunal. Los artículos XIX, XX y XXI establecieron el sueldo de los Ministros y Fiscales de las Audiencias; fijó la forma en que se despacharían los asuntos encomendados a los dos fiscales que conformaban la Audiencia, de forma indistinta, así como su intervención en los asuntos civiles y criminales.

Se puede advertir una gran influencia del Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primer Instancia de 9 de Octubre de 1812 sobre la legislación del México Independiente. Prueba de ello es la Constitución para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingan, que aunque nunca entro en vigor, su artículo 184 a la letra dispuso: *“Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre mas de uno, este desempeñara las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionaran por espacio de cuatro años:”*<sup>8</sup>

#### **A) EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824**

Se trata de la primera Constitución Política Federal de México. Fue elaborado por el llamado segundo Congreso Constituyente de México y promulgada el día 4 de Octubre de 1824, tan solo dos días después de haber proclamado a Don Guadalupe Victoria el primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Como en otros textos constitucionales, se puede distinguir en el cuerpo de este pacto político, dos partes fundamentales, a saber: la parte dogmática dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* pp.27 y 28

ciudadano y la parte orgánica dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos relativos a su distribución y funcionamiento.

En el preámbulo se invoca a Dios como Todopoderoso, autor y Supremo Legislador de la sociedad y se dice que el Congreso constituyente desempeñando los deberes que le han sido impuestos viene a decretar la Constitución referida.<sup>9</sup>

El art. 115 expresamente señala “*El Poder Judicial de la Federación, recibirá en una corte suprema de justicia, en los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito.*”

Enseguida, en el art. 116 a la letra se dispuso “*La Corte Suprema de Justicia, se compondrá de 11 ministros y un fiscal divididos en tres salas para el mejor desempeño sus atribuciones, sin perjuicio de que con el tiempo se aumente o se disminuya este número, según el congreso General lo hay por conveniente.*”<sup>10</sup>

Tal y como se desprende de los numerales citados se equiparó la figura del ministerio fiscal con la de los ministros de la Suprema Corte, y por ende si tomamos en cuenta que el Estado mexicano se erigió como una federación, consecuentemente a los procuradores de justicia estatales se les equiparó a los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia de cada una de las entidades federativas.

*Juventino V. Castro* señala que en las leyes que llegaron a expedir entre los años 1826 1834, se fue estableciendo la organización de la institución y de sus agentes, culminando este proceso con la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia, mejor conocida como Ley Lares, de diciembre de 1853.<sup>11</sup>

## **B) EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836**

Después de la caída de Iturbide surgió una cantidad innumerable de tendencias políticas; y estaban llamadas a surgir aquellos partidos que con el transcurso de los años se hicieron llamar, Partido Liberal, y

---

<sup>9</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, 9ª edición, Porrúa, Tomo A- CH. México; 1996, p, 660.

<sup>10</sup> **BARRAGÁN BARRAGÁN**, José. “Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824.” Universidad de Guadalajara, México, 1994, pp. 269-270.

<sup>11</sup> **CASTRO Y CASTRO**, Juventino V. “Réquiem para el Ministerio Público en el amparo.” Suprema Corte de justicia de la Nación, México, 2001, p. 59.

Partido Conservador. El Liberal, llamado del progreso en sus inicios y de la reforma después, pugnaba por la instauración de una forma de gobierno republicana, democrática y federal.

El programa del Partido Conservador difería punto por punto del programa del Partido Liberal. Adoptaba el centralismo como forma de gobierno, y la oligarquía de las clases preparadas, incluso se inclinó por la instauración de una monarquía; además de defender los fueros y privilegios de que gozaban las clases en el poder. Lucas Alamán en su papel de representante más autorizado, habría de formular sus principios entre los cuales cabe destacar: La conservación de la religión católica, argumentando que se debía sostener el culto religioso, así como los bienes eclesiásticos. Se pronunciaba en contra del sistema federal; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se había seguido hasta aquel momento; contra los ayuntamientos electivos, y contra todo aquello que se considerara de elección popular, siempre y cuando no descansara sobre otras bases.<sup>12</sup>

Se caracteriza por ser de corte centralista, que en el contenido de la segunda de las leyes que la conforman, quedó establecido un Supremo Poder Conservador, formado por cinco personas, quienes se erigían por encima del Poder Legislativo, sobre el Ejecutivo y hasta por el Judicial. Sus facultades los hacían casi omnipotentes. Era tanta su autoridad, que de acuerdo a lo establecido en su Artículo 15, que toda declaración debía ser atendida en el momento y sin réplica de cualquiera de las personas a quienes se dirigiera la ejecución, de tal suerte, que su desobediencia se reputaba como un crimen de alta traición.

Este Supremo Poder Conservador, al igual que los antiguos Reyes que imperaban en los regímenes absolutistas, carecían de total responsabilidad, al grado de ser plenamente irresponsables. Esto se confirmaba por el texto del Artículo 17 de la cuarta ley, mismo que establecía que este poder supremo no era responsable de sus operaciones, mas solo ante Dios y ante la opinión pública, y cuyos miembros bajo ninguna hipótesis podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

El Dr. *Héctor Fix Zamudio* afirma que el único intento que se hizo para incorporar algunos elementos del sistema francés, se realizó en las llamadas bases para la administración de la República del 22 de abril de 1853, que sirvieron de base para el último régimen dictatorial de Antonio López de Santa Ana y que en su artículo Primero de la sección primera estableció un Procurador General de la Nación dependiente del

---

<sup>12</sup> Cfr.- **TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México, 1808-1999”, 22ª edición, Porrúa, México; 1999. p, 199.

Poder Ejecutivo, cuyas principales eran: Recibir instrucciones de los ministerios para atender los intereses nacionales en contiendas judiciales; promover lo conveniente a la hacienda pública; y prestar asesoría jurídica.

### **C) EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857**

Es uno de los textos fundamentales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes, referente al poder económico y político de la iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, tanto militar como eclesiástico. La participación de los hombres más significativos del llamado Partido Liberal permitió que se plasmara en su contenido los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados hasta sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y de los liberales moderados, quienes impidieron la realización plena del ideario liberal.

A pesar de ser extremadamente individualistas, se trataba del ideario revolucionario de la época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes. Entre los principios que estos hombres defendieron se encontraban: el sufragio universal; la desaparición de los privilegios y de los fueros militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la iglesia y del Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes eclesiásticos; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema Federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho "*el juicio de amparo*".

En la Constitución de 1857 se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades del hombre y la manera de hacerlos efectivos mediante el juicio de Amparo, establecido por vez primera en la Constitución de Yucatán de 1841, y posteriormente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.<sup>13</sup>

No fue objeto de debate el contenido del art. 91 de la Constitución de 1857 en que se dispuso la integración de la Suprema Corte por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; quienes serían electos indirectamente y cuyo cargo duraría seis años, según se dispone en el art. 92.

---

<sup>13</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. p, 668.

Por su parte, en el art. 93 se dispensaba a estos de contar con título profesional pues sólo requerían estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores.<sup>14</sup>

*Fix Zamudio* concluye que a pesar que en la exposición de motivos, el constituyente de 1856-1857 nada dice al respecto, trató de fusionar la institución francesa con la norteamericana (*Attorney General*), aunque sin una orientación precisa, y sin establecer un organismo unitario y jerárquico. Por su parte, se dejó a la ley secundaria la organización de los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito sin que nada se dijera de los funcionarios inferiores al Ministerio Público los que fueron determinados por la ley del 11 de octubre de 1861, en donde se habla de promotores fiscales adscritos a los juzgados federales, que de alguna u otra forma se encontraban subordinados al procurador y al fiscal de la Suprema Corte. Cabe decir que los promotores fiscales eran designados con absoluta libertad por el Ejecutivo Federal, quienes debían cumplir con el cargo durante 4 años.

Las funciones del Procurador General y del Fiscal, se precisaron en el reglamento del 29 de julio de 1862, expedido por el Presidente Juárez<sup>15</sup>, en donde se dispuso que el fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y como un órgano consultor sobre dudas en la ley. El Procurador General debía intervenir ante la corte en todos los negocios de interés para la hacienda pública, de responsabilidad de sus empleados o que de alguna manera se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Posteriormente, en el código de procedimientos civiles federal del 14 de noviembre de 1895, se detallaron las funciones del Procurador General y del Fiscal, sin olvidarse de los promotores fiscales adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

*Fix Zamudio* se basa en la figura ministerial y su regulación en el DF., ya que las entidades federativas han seguido su modelo. La Ley de Jurados para el Distrito y territorios del 15 de junio de 1869 estableció 3 promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, que debían constituirse en parte acusadora y promover todo lo conducente de la averiguación de la verdad en los procesos legales.

---

<sup>14</sup> Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor, “Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo”, UNAM. México; 2002. p. 54.

<sup>15</sup> Cfr.- **GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René y otros. “La investigación criminal.” Porrúa, México, 1999, p.22.

Apunta que en el código de procedimientos penales para el DF y territorio de la Baja California del 15 de septiembre 1880 ya no se habla de promotores fiscales utilizándose la denominación francesa de Ministerio público, a la que se definía por el art. 28 de la siguiente forma: “*Una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalen las leyes.*”

El 30 de junio de 1891 se publicó un Reglamento del Ministerio Público, y para el año de 1893, 31 General Porfirio Díaz expide la primera ley orgánica, ubicándolo, no solo como auxiliar en la administración de justicia, sino como parte en el juicio, interviniendo en los juicios en que se afecte el interés público y el de los incapacitados.

En este código como en el del 15 de septiembre de 1894, el Ministerio Público asumió una situación similar a la institución francesa dentro del proceso penal, ya que actúa como auxiliar del juez de instrucción, y durante el juicio asume el papel de parte acusadora, aunque sin disfrutar del monopolio en el ejercicio de la acción penal<sup>16</sup>, ya que en el proceso también intervenían el ofendido y sus causahabientes.

La reforma de 1900 si hizo cambios sustanciales en la figura, principalmente en los que se refiere a su ubicación constitucional y las funciones encomendadas al mismo. En este orden de ideas, se le sustrajo del poder judicial para incorporarlo al ejecutivo. Los art. 91 y 96 constitucionales dispusieron la nueva ubicación de los funcionarios del Ministerio Público y del Procurador General de la República. No obstante, señala *Fix Zamudio*, que probablemente por inadvertencia del Constituyente, la disposición constitucional que regula las facultades del Ministerio Público, se encuentra situada aún dentro de los preceptos que corresponden al Poder Judicial, aunque ya lo hacen depender jerárquicamente del Ejecutivo.<sup>17</sup>

#### **D) EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICO-SOCIAL DE 1917**

Fue promulgada en la ciudad de Querétaro el día 5 de Febrero de 1917, entrando en vigor el día primero de Mayo siguiente. Su antecedente y fuente histórica inmediata fue la Revolución Mexicana de 1910, que en

<sup>16</sup> Cfr.- **DÍAZ DEL LEÓN**, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal.” Tomo II, 2ª edición, Porrúa, México, 1989. p. 1145.

<sup>17</sup> Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor. Op. Cit p. 62

un principio se inició con la finalidad de poner fin a la dictadura de Don Porfirio Díaz y plasmar en el ámbito constitucional el principio de la no-reelección. Asesinado Madero, Victoriano Huerta alcanzó la Presidencia de la República. En el año de 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra del gobierno de Huerta. Fue durante ese movimiento armado en que se crearon una serie de leyes reivindicatorias de las clases obrera y campesina. Estas leyes de carácter social forzaron la existencia de una nueva Constitución, ya que las mismas no cabrían dentro del texto de la antigua Constitución de 1857, de claro corte liberal individualista.

Se dice que surge una nueva Constitución Política, en virtud de que el movimiento armado de 1910 rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el Constituyente de 1916 - 17 no tuvo su origen en la Constitución de 1857, sino en un movimiento político- social, que le dio a la nueva Constitución su contenido.<sup>18</sup>

La vigencia de la Constitución de 1917 probablemente se deba a que durante el último siglo de nuestra historia ha imperado un clima de paz social, a diferencia de lo que ocurrió a lo largo del siglo XIX en la historia de México. Este factor lo debemos aprovechar para hacer que las instituciones jurídicas efectivamente funcionen en pro del bienestar de los gobernados.

En el proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza a la Constitución de 1857 fueron expuestos los motivos que sirvieron de base para su elaboración, dentro de cuyo texto se cito la nueva misión a cargo del Ministerio Publico, al colocarlo como el único órgano facultado para la persecución de los delitos, dejando a su cargo la búsqueda de la evidencia junto con la Policía Judicial. Con ello se pretendía poner fin a los procedimientos atentatorios a los derechos fundamentales del hombre, toda vez que en la práctica los Presidentes Municipales y al policía ordinario tenían la facultad de aprehender a cuantas personas estimarán sospechosas, sin mayor sustento que su propia intuición y su capricho. El texto que se propuso para el art. 21 Constitucional es el siguiente:

“art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo 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 Publico y de la Policía judicial, que estará a la disposición de éste. “

---

<sup>18</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. p, 668.

El texto propuesto no fue aprobado por los miembros de la Asamblea Constituyente, argumentando entre otros razonamientos de tratarse de una repetición del texto del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. de la discusión del proyecto reformado pro la Comisión y el voto particular emitido por el Diputado Enrique Colunga, se presento el nuevo texto del articulo 21 que a la postre seria aprobado que por su importancia a la letra se trascribe:

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Publico y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.”

En relación a la figura del Ministerio Público en el Distrito Federal, la fracción VI del artículo 73 dispuso lo siguiente:

“El Congreso tiene facultad: (...)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes: (...)

5ª. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y el número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente.”

Se debe hacer mención de que el precepto inserto ha sufrido modificaciones a lo largo de su vigencia. Una vez que entró en vigor la Constitución Social y Política de 1917, fue promulgado la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios federales del 9 de septiembre de 1919. El nuevo ordenamiento se trató de adaptar a los nuevos postulados del artículo 21 constitucional.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. p, 930

### **CAPÍTULO III**

## **“ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR EN EL DISTRITO FEDERAL”**

### **CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA**

La averiguación previa es una etapa preprocesal, dentro de la cual, el Ministerio Público, junto a sus auxiliares investigan los hechos de que han sido partícipes, ya sea por denuncia o querrela, y de acuerdo a esa labor demostrar la probable responsabilidad de una persona por la posible comisión de un ilícito sancionado por las leyes punitivas.

En esta etapa no se debe demostrar plenamente el cuerpo del delito ni la responsabilidad del inculpado, solo se trata de una probabilidad, por que el Ministerio Público no esta facultado para juzgar los hechos imputados. Solo debe tener la presunción de que así es y ponerlo en consideración de los tribunales penales.

El juzgado debe calificar el trabajo desplegado por el Ministerio Público durante la averiguación previa, ya sea sujetando al probable responsable al debido proceso penal, o en su caso, devolviendo las actuaciones hasta integrar todos los elementos que considere fletantes. Es común ver en la práctica procesal que los agentes del Ministerio Público consignen averiguaciones incompletas, con información insuficiente para hacer presumir la comisión de un delito o la probable responsabilidad del sujeto acusado.

Por la naturaleza de la labor que debe desarrollar el Ministerio Público durante la averiguación previa, es menester que sea un investigador profesional y al mismo tiempo un perito en derecho penal, conocedor de la Constitución Política, de las garantías penales, de la teoría del delito, de las leyes orgánicas bajo las cuales rige su comportamiento.

Cuando en el lugar de los hechos se dejen vestigios o pruebas materiales, el Ministerio Público o la Policía Judicial habrán de levantar un acta en donde expresa dicha circunstancia: cuando se encontraren objetos o personas relacionadas con el delito deberá describirse su estado y las circunstancias que le rodearen.

Cuando las cosas, personas y circunstancias solo pudieran apreciarse por peritos, estos habrán de intervenir a petición del agente del Ministerio Público, con estricto apego a la ley.

Las actividades que despliega la Policía Judicial, los peritos y el Ministerio Público, encargado de coordinar todos estos esfuerzos son tendientes a comprobar si se ha cometido un delito, si los hechos investigados son constitutivos de delito, es decir, como se cometió y quien lo cometió, circunstancias que una vez investigadas serán valoradas en su momento por el juez que conozca del expediente una vez que se hayan desahogado todas las etapas procesales.

En cuanto a su temporalidad, el jurista mexicano *Fernando Barrita López* afirma que la averiguación previa se extiende hasta el momento en que el juez resuelva si ha lugar o no a la sujeción a proceso, con o sin prisión preventiva. Para el autor es la manera más congruente de interpretar el sentido del artículo 20 de la Constitución Federal. Mas adelante comenta que esta afirmación no se destruye por el simple hecho de que en las reformas al artículo 19 constitucional en el año de 1993 haya desaparecido la mención de “la averiguación previa”.

Lo anterior se robustece con el mandato contenido en el segundo párrafo del mismo artículo 19, en el cual se ha establecido que todo proceso habrá de seguirse forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. De ahí se infiere que con el referido auto inicia el proceso penal y culmina la averiguación previa.<sup>1</sup>

En apariencia sería muy simple afirmar que la averiguación previa comienza con la denuncia o querrela, porque a partir de ese momento el Ministerio Público y sus auxiliares despliegan su actividad para conocer la verdad histórica, demostrar la probable responsabilidad del inculpado e integrar el cuerpo del delito. Pero, no siempre ello ocurre, pues es común ver en las agencias del Ministerio Público que la gente se aproxima para ventilar asuntos que escapan del ámbito penal, siendo materia del ramo civil, mercantil y administrativo. Esto significa que no todos los hechos que se hacen del conocimiento del Ministerio Público son motivo de investigación ministerial, por lo tanto, en estos casos no se inicia averiguación previa.

Para que el lector comprenda mejor lo anterior se explicara en que consiste una DENUNCIA Y UNA QUERRELLA.

---

<sup>1</sup> Cfr.- **BARRITA LÓPEZ**, Fernando A. “La averiguación previa”, Porrúa, México; 2000. Pp. 18 a 21.

## DENUNCIA

La palabra denuncia o el verbo denunciar, desde el punto de vista gramatical, significa **AVISO**, poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos, por lo que una de sus definiciones más acertadas es la exposición de la noticia de la comisión del delito hecha por el lesionado o por un tercero a los órganos competentes. La denuncia es el instrumento propio de los actos perseguidos de oficio.

En términos del numeral 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal “Los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las ordenes que reciban de aquéllos están obligados a proceder de **oficio** a la averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los siguientes casos:

**I.** Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, sino se ha presentado ésta y;

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

## QUERELLA

La querrela puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie y se integre la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite acción penal. Otro concepto más sencillo de entender por el lector sería el siguiente: “La querrela es el derecho o facultad que tiene una persona a la que se designa querellante, víctima de un hecho ilícito penal, para hacerlo del conocimiento del Agente del Ministerio Público y con ello dar anuencia para que se investigue la conducta o hecho y satisfechos que fueren los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se lleve a cabo el proceso correspondiente.

De acuerdo al artículo 246 del Código Penal para el Distrito Federal se perseguirán por querrela los siguientes delitos:

- a) 220, cuando el monto de lo robado no excede de cincuenta veces el salario mínimo, salvo que concurra una de las agravantes a que se refieren las fracciones VIII y IX del artículo 223 o las previstas en el artículo 224 o cualquiera de las calificativas a que se refiere el artículo 225.
- b) 222, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234 y 235.
- c) 237, salvo que el delito se cometa en alguna de las hipótesis a que se refiere el artículo 238 y
- d) 239, 240 y 242.

Es importante resaltar que las denuncias y querellas pueden formularse verbalmente o por escrito, se concretarán en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querella no reúnan los requisitos citados el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos, asimismo, tendrá la obligación de solicitar del declarante todas las circunstancias de **tiempo, lugar, modo, ocasión, persona, objetos y otros indicios en general**, para obtener toda la información necesaria que analizará para programar sistemáticamente su plan de trabajo en la investigación además de informarle al denunciante o querella de la trascendencia jurídica del acto que realiza, así como de las penas en que incurrirán los que declaran falsamente ante autoridades y sobre las modalidades del procedimiento según se trate el delito.

Ya una vez que se tiene la diferencia entre denuncia y querella, considero que en el presente trabajo es de suma importancia explicar las partes principales que integran la averiguación previa específicamente en la parte operativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que divide el inicio de la averiguación previa en tres partes a las que se le ha denominado “RUBRO O ENCABEZADO, PROEMIO Y EXORDIO”, cabe hacer la aclaración que no existe fundamento legal que señale expresamente dichas partes de la averiguación previa.

El acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 25 fracción I establece que el agente del Ministerio Público, secretarios y agentes de la policía judicial integrados a ella iniciarán la averiguación previa correspondiente, establecerán la fecha y hora de inicio, nombre del agente del Ministerio Público y del secretario que la inicia, datos de los denunciados o querellantes y los probables delitos por los que se inicia. Posteriormente se realizan las diligencias correspondientes y específicas a cada delito.

## EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

La acción aparece en el ámbito del derecho como una consecuencia de imposición de la función jurisdiccional para la impartición de justicia. Pero, tomando en consideración que la actuación del juzgador debe ser objetiva, la imparcialidad de este órgano se garantizó impidiendo que se pusiera en práctica *motu proprio*, es decir, *ex officio*. El ejercicio de este poder debe tener origen en la actividad de otro individuo; considerándose a esta misma como primaria, ejercida por quien pretenda afirmar un interés. Esto se resuelve en lo que se conoce por ejercicio de la acción, es decir, el poder de accionar.

La escuela clásica elaboró su propia teoría de la acción. Se decía que la acción y el derecho material eran una cosa similar; que la acción era el mismo derecho puesto en movimiento como consecuencia de su violación; se decía que se trataba del mismo derecho, pero en ejercicio a causa de su trasgresión. Incluso se llegó a establecer que cuando la ley hablaba de derechos y acciones, incurría en un pleonismo. Esta escuela estaba errada, puesto que todos sabemos que el actor puede accionar aún sin estar asistido del derecho y, si el mismo se rechaza en la sentencia, tal fenómeno lo único que evidencia, es que este, no tenía derecho, sin que por ello se pueda afirmar que careció de acción.

La teoría de la acción concreta estableció el derecho de acción es autónomo, dirigido contra el Estado y frente al demandado. Es contra el Estado, porque a éste le corresponde tutelar los derechos de sus gobernados; y es frente al demandado, porque sólo éste tiene el deber de soportar los efectos de la tutela jurídica por parte del Estado. Sin embargo, en materia penal, nunca existe la figura del demandado, porque en realidad existe un probable responsable por la comisión de un ilícito penal. La acción no es el derecho, pero no hay acción sin derecho; por ende, le corresponde ejercitarlo a quien tenga derecho, y sólo compete a los que tiene la razón. Con base a este razonamiento, es que a esta teoría se le dio el nombre de "teoría de la acción concreta o del derecho concreto de obrar.

*Chiovenda* afirma que dentro de los derechos potestativos se encuentra la acción, y agrega, que la coacción es inherente a la idea del derecho, no en el sentido de que para tener un derecho se deba poder actuarlo efectivamente, si no el de que aquel tiende a actuarse mediante todas las fuerzas que de hecho se encuentran a su alcance. Que siendo el fin principal de una obligación jurídica la ejecución de la ley; pero que no todas las normas que regulan la relación son ejecutadas por el obligado, ni todas las normas tienen una naturaleza adecuada para poderse ejecutar por el particular. En muchos casos, la actuación del derecho

de realizada por órganos públicos. Pero estos órganos ya proveen a la aplicación de la ley por iniciativa, por deber de oficio, a petición de parte; en estos casos la actuación de la ley depende del cumplimiento de una condición, a saber: la manifestación de la voluntad de un particular, del cual decimos que tiene la acción.

*James Goldschmidt*, por su parte, nos dice que la acción como derecho de obrar procesal, es “*un derecho público subjetivo dirigido en contra del estado para obtener la tutela jurídica del mismo mediante sentencia favorable*”.<sup>2</sup>

El derecho de acción aspira a conseguir el bien garantizado por la ley por los medios jurídicamente posibles. La acción se consume con el pronunciamiento de la sentencia definitiva.

*Ángel Martínez Pineda* concibe “*la acción penal como el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal de acuerdo con las formalidades de orden procesal*”.<sup>3</sup>

Para *Cesar Augusto Osorio y Nieto* “*La acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto*”<sup>4</sup>

Para *Ernest Beling* “*el derecho de la acción penal es la facultad de provocar la actividad de la jurisdicción penal mediante la declaración de un órgano público (Ministerio Público) o privado, según esta facultad sea conferida a dichos órganos privados exclusivamente (delito de acción privada) o en concurso con el órgano público (acción pública); es decir, mediante una oferta o proposición de actuar la voluntad de la ley aplicable al caso*”.<sup>5</sup>

Asimismo, *Walter Guerrero* le concibe como la “*institución de orden público y procesal establecida por el Estado a través del cual el Ministerio Público y los individuos pueden llevar a conocimiento de la función*

---

<sup>2</sup> **GOLDSCHMIDT**, James, *Derecho procesal civil*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México; 2003. p. 96.

<sup>3</sup> **MARTINEZ PINEDA**, Ángel “Estructura y valoración de la acción penal” Editorial Azteca. México; 1968. P. 37.

<sup>4</sup> **OSORIO Y NIETO**, Cesar Augusto, “La averiguación previa”, 11ª edición. Porrúa. México; 2000. P. 27.

<sup>5</sup> Autor citado por **CASTILLO SOBERANES**, Miguel Ángel, “El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público”, UNAM. México; 1992. Pp. 35 y 36.

*jurisdiccional competente el cometimiento (SIC) de un ilícito, a fin de que el órgano correspondiente inicie el proceso en contra del supuesto infractor”.*<sup>6</sup>

Ya desde la averiguación previa, el Ministerio Público debe hacer uso de su razonamiento, no solo para integrar o no el cuerpo del delito o demostrar la probable responsabilidad, sino además para resolver si ejercita o no la acción penal correspondiente. El representante social debe motivar y fundamentar su resolución, porque siendo autoridad esta obligado a ello, por la misma Constitución. Es a través del pliego de consignación en que el Ministerio Público ejercita la acción penal.

En el referido documento se debe expresar la norma a la cual se adecua la conducta del inculcado, de tal manera que los actos de molestia, desde el principio de la averiguación se encuentren debidamente fundados y motivados, que obedezcan a un fin determinado y que no sean a ciegas, como si se tratara de una cacería de brujas.

### **NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL**

El artículo 9º bis del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal: “Desde el inicio de la averiguación previa el Ministerio Público tendrá la obligación de:

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

El artículo 286 bis párrafo primero al contrario sensu.

Los artículos 1,2 fracciones I y II, 3º fracción X, 16, 17, 18, 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El artículo 3º de la citada ley establece: “Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2º de la Ley al respectote la averiguación previa comprenden: ....

X.- Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando:

<sup>6</sup> *Ibíd.* P. 39.

- I. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de un delito ;
- II. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;
- III. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
- IV. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia un de una casua de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
- V. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y
- VI. 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”

Artículos 1, 6, 10, 13, 15 al 28, 30 fracción II, 59 fracción I, 60 fracción I, 61 fracción I y 74 fracción I del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Artículos 20 fracción I, 52,58,60,a 74, decimoquinto y decimoséptimo transitorios del acuerdo A/003/99.

Así mismo, serán atribuciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio de la acción penal y se ejercerán conforme a las bases siguientes: (**artículos 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.J.D.F. y 60 del Acuerdo a/003/99).**

**I.-** Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;

**II.-** Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de un delito, en cuyo caso, el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscará que el denunciante, querellante y ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no un delito;

**III.-** Cuando en la averiguación previa no sea determinable la identidad del probable responsable, después de haber agotado todas las diligencias necesarias para su identificación;

**IV.-** Cuando los medios de prueba desahogados en la averiguación previa sean insuficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y resulte imposible desahogar medios de prueba ulteriores relevantes para el efecto;

**V.-** Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria;

**VI.-** Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, por amnistía, por perdón del ofendido o el legitimado para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria;

**VII.-** Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento judicial que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado;

**VIII.-** En los demás casos que señalen las leyes.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectados a la averiguación previa en los términos previstos por el Código Penal para el Distrito Federal.

Cuando se actualice en la averiguación previa alguno de los supuestos señalados anteriormente, el Agente del Ministerio Público actuante, bajo su responsabilidad, deberá plantear inmediatamente el no ejercicio de la acción penal con la motivación y fundamentación debidas, refiriendo y sustentando con precisión las hipótesis que resulten demostradas en la especie; el Responsable de la Agencia a la que esta adscrito, será responsable en los mismos términos por la formulación y en su caso, la resolución debida de l propuesta.

El procedimiento para la propuesta del **no ejercicio de la acción penal definitivo** es el siguiente:

I. De conformidad por lo dispuesto por los artículos 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el artículo 63 del acuerdo A/003/99, cuando la propuesta del no ejercicio de la acción penal verse sobre **delitos no graves** o sancionados con una pena alternativa o exclusivamente multa, el Agente del Ministerio Público del conocimiento formulara la propuesta al Responsable de Agencia de su adscripción para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante , querellante u ofendido mediante notificación personal de acuerdo con los previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador. Dicha coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de treinta días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el Responsable de Agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 21 y 22 del Reglamento en cita, en relación con el 68 párrafo primero y segundo del acuerdo A/003/99, el denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estime improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 diez días hábiles contados a partir de su notificación.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos en que la averiguación previa que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos

cuyo término medio aritmético sea menos de 05 cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, quien los remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de 03 tres días hábiles constados a partir de su presentación para que la fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de 15 días hábiles de la presentación del escrito.

De conformidad con los artículos 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 69 del acuerdo A/003/99, cuando el Fiscal correspondiente resuelva improcedente la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación respectiva a la agencia del conocimiento para su integración debida señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación. Si del examen se desprenden probables responsabilidades, el fiscal dará vista de inmediato a la Contraloría y a la Fiscalía para Servidores Públicos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en relación con el 70 del acuerdo A/003/99, una vez que se haya autorizado en definitiva la determinación del no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente con la autorización del superior inmediato del Agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa. En este caso, la averiguación no podrá reabrirse sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de Averiguaciones Previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del Procurador o resolución judicial ejecutoria.

**II.** De conformidad por lo dispuesto en los artículos 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en relación con los artículos 64 y 66 del acuerdo A/003/99, cuando la propuesta del no ejercicio de la acción penal verse sobre **delitos graves** el Responsable de la Agencia Investigadora remitirá el expediente y la propuesta del no ejercicio de la acción penal a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para su dictamen y conservara copia certificada del acuerdo de propuesta.

Cuando dicha Coordinación determine el no ejercicio de la acción penal, remitirá de inmediato la averiguación correspondiente al archivo, lo que hará conocer al querellante, denunciante u ofendido mediante notificación debida en los términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 21 y 23 del Reglamento en cita, en relación con el 68 párrafo primero y tercero del acuerdo A/003/99, el denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, quien lo remitirá en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al Subprocurador de Averiguaciones Previas correspondiente. El subprocurador considerara los planteamientos de inconformidad y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha notificación se hará por el mismo procedimiento establecido en este acuerdo. En caso de que dicho funcionario resuelva como improcedente la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación a la agencia investigadora del conocimiento para su debida integración, en caso contrario en que se haya autorizado plenamente en definitiva la determinación del no ejercicio de la acción penal se archivara el expediente, con la autorización de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador. En este caso, la averiguación no podrá reabrirse sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de Averiguaciones Previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del Procurador o resolución judicial ejecutoria.

El procedimiento para la propuesta del **no ejercicio de la acción penal temporal** es el mismo que se sigue para el no ejercicio de la acción penal definitiva en sus dos hipótesis de delitos graves y no graves, lo único que varia es la hipótesis por la que se realiza dicha propuesta, mismas que se encuentran previstas en los citados artículos 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 60 del acuerdo A/003/99.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 62 del acuerdo referido, cuando los elementos de prueba existentes en la averiguación sean insuficientes para determinar el ejercicio de la acción penal y resulte imposible desahogar algún otro, el Agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la

acción penal; pero si se supera el obstáculo o los obstáculos que impiden la determinación de la averiguación, ésta podrá ser reabierta de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del acuerdo A/003/99. El agente del Ministerio Público precisará en su propuesta cuál es el obstáculo o el impedimento para la integración de la averiguación, así como la fecha en que opera la prescripción, de conformidad con las reglas que resulten aplicables u el responsable de agencia o, en su caso, la Coordinación de Agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador resolverá lo procedente fundando y motivando su resolución de conformidad en lo dispuesto por los artículos 63 y 64 del multicitado acuerdo.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal si existen pruebas pendientes de desahogo tendientes a acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad cuya omisión pueda afectar el resultado de la averiguación previa.

Cuando la resolución de no ejercicio de la acción penal esté fundada en el perdón del querellante, no será necesaria la notificación a la que se refieren los párrafos anteriores

**Tipo de documento: Jurisprudencia**

**Novena época**

**Instancia: Primera Sala**

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

**Tomo: XIII, Mayo de 2001**

**Página: 11**

**ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE AQUÉLLA.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, mientras no se establezca el medio ordinario de impugnación en la vía jurisdiccional. Ahora bien, dicha procedencia debe hacerse extensiva en contra de la abstención del representante social de pronunciarse sobre los resultados que arroje la averiguación previa, en virtud de que tal omisión tiene los mismos o más graves efectos que los de una resolución expresa de no ejercicio o desistimiento. Esto es así, porque el gobernado queda en completo estado de incertidumbre e inseguridad jurídica con respecto a la persecución de los presuntos delitos por él denunciados, situación que precisamente quiso evitar el Constituyente Permanente al propugnar por la reforma del cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. En consecuencia, para hacer efectivo el propósito del Constituyente Permanente, consistente en procurar que las denuncias sean atendidas y que el Ministerio Público ejercite las funciones de investigación que le encomienda la ley, resulta procedente otorgar a los particulares el derecho de recurrir la omisión de éste de emitir algún pronunciamiento como resultado de la averiguación previa, a través del juicio de amparo indirecto, hasta en tanto no se establezca el medio ordinario de impugnación; pues, de lo contrario, en nada beneficiaría al gobernado contar con el derecho de impugnar la resolución expresa de no ejercicio de la acción penal, si no cuenta con la facultad de exigir su emisión.

Contradicción de tesis 35/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. 17 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Tesis de jurisprudencia 16/2001. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecisiete de abril de dos mil uno, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Actualmente, la víctima u ofendido del ilícito penal se pueden inconformar de la resolución emitida por el agente del Ministerio Público con el superior jerárquico con fundamento en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Dicha resolución debe notificarse personalmente al interesado, para que a partir de tal fecha empiece a correr el término para interponer el recurso que en derecho proceda. En ese sentido léase el texto de la jurisprudencia que por contradicción de tesis ha emitido el máximo tribunal del país.

**Tipo de documento: Jurisprudencia**

**Novena época**

**Instancia: Primera Sala**

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

**Tomo: XVII, Febrero de 2003**

**Página: 5**

**ACCIÓN PENAL. EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE DIEZ DÍAS PARA INCONFORMARSE EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE SU NO EJERCICIO, DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA FECHA EN QUE ÉSTA SE HAYA NOTIFICADO PERSONALMENTE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).** Los artículos 17 y 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como 63 y 64 del Acuerdo A/003/99 de esa institución remiten al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, para el efecto de notificar la determinación de no ejercicio de la acción penal al denunciante, querellante u ofendido, por lo que debe atenderse a dicho código adjetivo para llevar a cabo el cómputo del término de diez días que establecen los diversos numerales 21 y 68 del reglamento y acuerdo citados, respectivamente, para que aquéllos puedan inconformarse en contra de dicha determinación. En ese sentido, si el artículo 57 del código indicado dispone que los plazos empezarán a correr desde el día siguiente al de la fecha de la notificación, en consecuencia, el cómputo del término de diez días para que el denunciante, querellante u ofendido puedan inconformarse en contra de la determinación de no ejercicio de la acción penal, debe contarse a partir del día siguiente al de la fecha en que ésta se haya notificado personalmente.

Contradicción de tesis 65/2002-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 8 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Tesis de jurisprudencia 2/2003. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de ocho de enero de dos mil tres, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

## **LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA Y SU UBICACIÓN ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**

En el derecho penal mexicano se llama *Procurador* al profesionista del derecho que representa en juicio a alguna de las partes. Debido precisamente al monopolio del ejercicio de la acción penal, tema que se

abordará más adelante, constitucionalmente admitida a favor del Ministerio Público cuyo titular es el Procurador de Justicia, se encarga de abogar los intereses de la víctima, pero fundamentalmente de la sociedad en los procesos penales que se enderezan en contra de una persona por la presunta comisión de un delito.

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

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal siempre se ha ubicado dentro de la administración pública local. La administración pública ha sufrido una evolución durante el desarrollo de la historia; y en la medida en que el estado se ha venido consolidando, la administración pública ha incorporado nuevos cometidos a su ámbito competencial.

El maestro de la facultad de derecho, *Ignacio Martínez Morales* concibe la administración pública como “*Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo demandado*”.<sup>7</sup>

El ensanchamiento de la administración pública ha provocado que surgen distintas formas de organización interna de la misma, reglas y organismos, constituyendo variadas estructuras de Poder. Para la ciencia jurídica, existen diversos criterios para el estudio de la administración pública, entre los cuales se destacan: ***El orgánico***.- Bajo éste criterio el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que constituyen el Poder Ejecutivo, sin importar que tal vinculación sea meramente formal o fáctica, en los que se incluyen las Secretarías, las empresas públicas, órganos descentralizados, etc.

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. P. 7.

***Dinámico o funcional.***- Desde su punto de vista, la materia de la ciencia de la administración están constituidas por las acciones del Poder público cuya naturaleza intrínseca sea netamente administrativa, descartando las formas.<sup>8</sup>

El artículo 122 de la Constitución Política es el marco primario de organización y funcionamiento del Distrito Federal, en el están contenidas las bases en que se sustentan las instituciones jurídico-políticas que nos rigen, entre las que se encuentran: la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otras instituciones. El Ministerio Público local también encuentra en este precepto su fundamento primario, cuyo contenido a la letra se inserta:

“...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...”

El artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal hace lo propio al regular la ubicación jurídica de la Procuraduría General de Justicia local, y su contenido dispone:

“...La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que estará 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...”

Al leer el contenido del precepto transcrito nos podemos percatar que utilizan el vocablo “gobierno”, para ubicar la posición estructural de la Procuraduría General de Justicia capitalina. Pero que debemos entender por la referida palabra. *Enrique Pérez de León*, concibe al gobierno “...por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de Poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo”.<sup>9</sup>

Por gobierno se debe entender la actitud de gobernar a las personas, dirigir sus destinos, dominar y administrar sus patrimonios. No solo entraña el Poder de mando, sino que entraña la obligación de la buena

---

<sup>8</sup> Cfr.-Ibíd. p.8.

<sup>9</sup> **PÉREZ DE LEÓN**, Enrique E. “Notas de derecho constitucional y administrativo”, 12a edición. Porra. México; 1991. P. 86.

administración y dirección de la sociedad. Esto debe interpretarse en el sentido de que la persona que detente el Poder, por mandato del pueblo, lo debe hacer con un único propósito, darles un buen destino a las personas que se encuentran sometidas a su potestad.

*“En sentido restringido, el Gobierno es el órgano público al que corresponde la función ejecutiva en contraposición del Parlamento al cual se atribuye el poder legislativo. Por esa razón se le llama también Ejecutivo, aunque de hecho le corresponden funciones más amplias que las estrictamente ejecutivas.”*<sup>10</sup>

Tomando en cuenta el concepto restringido antes citado, entonces debemos entender por gobierno al conjunto de órganos dependientes del poder Ejecutivo, cuya esfera competencial está limitada por la Constitución, las leyes secundarias y demás ordenamientos jurídicos tendientes a la debida administración de su pueblo. En consecuencia, habrán de excluirse los órganos dependientes del Poder Legislativo, del Poder Judicial y los organismos autónomos reconocidos por el marco jurídico secundario.

Una vez que concluimos que la Procuraduría General de Justicia local es parte de la Administración pública capitalina, debemos echar un vistazo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuyo artículo 2, textualmente dispone:

“La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada....”

Para los efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende por “Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;...” A su vez entiende por “Dependencias. Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;...” de manera

<sup>10</sup>

COLOMA, José María, “Léxico de política”, Editorial Laia, España; 1975. pp. 82 y 83.

enunciativa más no limitativa, el artículo 15 del mismo ordenamiento hace el desglose de las dependencias del gobierno del Distrito Federal, mismas que a continuación se transcriben:

“I. Secretaría de Gobierno;

II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;

III. Secretaría de Desarrollo Económico;

IV. Secretaría del Medio Ambiente;

V. Secretaría de Obras y Servicios;

VI. Secretaría de Desarrollo Social;

VII. Secretaría de Salud;

VIII. Secretaría de Finanzas;

IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;

X. Secretaría de Seguridad Pública;

XI. Secretaría de Turismo;

(ADICIONADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2002)

XII. Secretaría de Cultura;

XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

XIV. Oficialía Mayor;

XV. Contraloría General del Distrito Federal, y

XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La Secretaría de Seguridad Pública y *la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.*”

La centralización administrativa consiste, de acuerdo a la doctrina autorizada en el conjunto de órganos de gobierno que dependen directa y jerárquicamente del poder central. Esta dependencia es a la que se debe su denominación de “Dependencias públicas”, aunque en un sentido amplio, cualquier órgano de gobierno tiene cierta dependencia, directa o indirecta al poder central, que en el caso de México lo ejerce, dado nuestro régimen presidencial, el Presidente de la República, y gracias al Pacto Federal, a los gobernadores de las entidades federativas. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al ubicarse dentro de la centralización administrativa local tiene una fuerte influencia de las decisiones que se adoptan desde la jefatura del gobierno, que actualmente está en manos del Lic. *Marcelo Ebrard Casaubón*, quien como sus antecesores debe adoptar medidas políticas que en ocasiones no son compatibles con el funcionamiento técnicos de ciertos órganos de gobierno.

Por esta última razón expuesta es que a continuación habremos de conocer el mecanismo a través del cual se designa a nuestro C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los vicios de su nombramiento y la propuesta que sobre el particular se hace para mejorar la calidad del perfil que se requiere para tan delicada función pública.

## **MECANISMO LEGAL PARA LA DESIGNACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA Y LA DIFERENCIA CON OTROS MECANISMOS**

El artículo 10 del estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé el mecanismo legal ,el trámite jurídico-político por el que debe pasar cualquier persona que pretenda ser procurador capitalino. Su texto es el siguiente:

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.

Existen diversos mecanismos jurídico-políticos que se pueden adoptar para el nombramiento del C. Procurador, entre los que podemos destacar los siguientes:

Nombramientos simples:

- Nombramiento directo por el titular del Poder Ejecutivo Federal;
- Nombramiento directo por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal;
- Nombramiento por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Nombramientos complejos:

- Participación del Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Nombramiento por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación de una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Nombramiento del Presidente de la República con la aprobación de una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los mecanismos simples son más prácticos y permiten a quien detenta la facultad, realizar el nombramiento sin cortapisas, sin limitación alguna, más que la satisfacción absoluta de los requisitos de elegibilidad de su prospecto. Pero, en sistemas democráticos como se dice el nuestro, hay que permitir la participación de dos órganos políticos distintos que permita un control de calidad en el mecanismo de nombramientos de los funcionarios de más alto rango dentro de la administración pública, lo que permite, en teoría la elección de los mejores prospectos. Y digo en teoría, porque al haber consenso entre los actores políticos involucrados en base a pactos en lo oscuro, no se logra el propósito deseado, simplemente, se convierte en un trámite que se ensucia con la simple intervención de personas que defienden intereses oscuros.

El mecanismo para el nombramiento del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal que propongo en la presente tesis es distinto, no involucra actores políticos, busca el fortalecimiento del servicio civil de carrera y la autonomía de la Procuraduría General de Justicia. Para el nombramiento debe

existir un Comité interno de elección, quienes buscarán entre los servidores públicos de la Procuraduría con mejor trayectoria profesional, los más destacados miembros de la institución propuestos por los servidores al servicio de la multicitada institución, sin que ello implique una especie de campaña interna. Serán los mismos compañeros quienes promoverán a los colegas más capaces, honestos, trabajadores y de mejor trayectoria personal y profesional. Este mecanismo para la designación debe ser institucionalizado a través del derecho, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la que debe prever su regulación.

Los requisitos que una persona debe satisfacer para aspirar al cargo de Procurador General de Justicia del Distrito Federal se pueden clasificar en jurídicos y políticos. Los primeros están previstos en el artículo 10 del EGDF, mientras que los políticos no están definidos en legislación alguna, pero incluso, son más importantes para que una persona tenga posibilidades reales para ser elegido. Todos ellos serán motivo de comentario en los siguientes párrafos.

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;

La capacidad de goce y de ejercicio es básica para que una persona pueda hacer valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Si para la celebración de un contrato se considera un requisito de validez, la capacidad de los contratantes, mucho mayor aún es el peso que tiene este requisito cuando una persona pretenda ocupar un cargo tan delicado dentro de la administración pública. Nadie que no esté cuerdo y bien conciente de todas las implicaciones que tiene ser procurador de justicia puede aspirar a ocupar tan alto honor. Por lo que hace a su nacionalidad, pienso que se debe más bien a cuestiones históricas, para evitar la injerencia de intereses extranjeros en asuntos internos del país, después de las tristes lecciones que los mexicanos hemos aprendido a lo largo de nuestra historia.

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

El requisito de la residencia se debe a que todo gobernante o funcionario público de alta jerarquía debe conocer el lugar en el que ejercerá sus funciones. ¿Cómo puede ser procurador capitalino alguien que desconoce el fenómeno delictivo de la entidad? En la práctica, este requisito no pasa de ser un formalismo que fácilmente se cumple mediante la acreditación en mero papel, de la residencia de la persona propuesta para ocupar un cargo público. Estas personas inventan una supuesta residencia declarando haber vivido durante el lapso de tiempo que la ley exige como mínimo mediante la simulación de un contrato de arrendamiento o de comodato sobre un inmueble propiedad de alguno de los miembros de la camarilla política.

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

La edad mínima para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal es menor de la que en realidad tienen las personas elegibles para ocupar el cargo. Por la importancia y delicadeza de sus funciones debe ser una persona madura, equilibrada, confiable, con una trayectoria que solo se hace con el transcurso de los años, de honestidad probada porque a pesar de haber sido tentado mediante prácticas corruptas, se ha negado por seguir fielmente a sus principios.

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

Sobre el particular quiero hacer unos cuantos comentarios. El primero tiene que ver con el nivel académico de la persona a la que se pretende nombrar como procurador. Hoy en día, pienso que el nivel de licenciatura no es suficiente, pues al alcance de prácticamente todos está la oportunidad de estudiar este nivel, incluso el posgrado. Ya hay varias generaciones de egresados de las universidades que brindan la enseñanza del derecho a nivel maestría y doctorado. Pienso que solo los mejores hombres, los más preparados y con experiencia en el ramo penal son los indicados para combatir la delincuencia, sobre todo, en el Distrito Federal. Propongo una reforma legal al requisito previsto en la fracción que se comenta, ya que no cualquier versado en derecho reúne el perfil necesario para ser procurador. El requisito más indispensable es el servicio civil de carrera dentro de la institución, que por ahora no se exige, creo yo, que pro motivos políticos.

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.

Parece obvio que una persona que pretenda combatir la delincuencia no puede ser un delincuente, porque no se puede estar en ambos bandos al mismo tiempo. La persona que ha sido condenada por la comisión de un delito, no reúne el perfil para ser procurador porque dada la enorme carga que llevará sobre sus hombros. Debe ser alguien que se comporte mejor aún que un buen padre de familia, sumamente diligente, responsable, administrado, cauteloso y que conozca el marco jurídico que debe aplicar, a la perfección.

### **LA PLURALIDAD DE FACULTADES Y FUNCIONES ENCOMENDADAS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

De acuerdo a un estudio comparativo de los ordenamientos contemporáneos, al Ministerio Público se le ha dotado de diversas funciones, entre las que se debe resaltar la de investigación y persecución de los delitos y delincuentes. Además se convierte en la parte acusadora en el proceso penal. Sin embargo, esta no es la única función que le es encomendada por los textos legales; además representa los intereses jurídicos de algunos grupos sociales en diversas ramas procesales. No contentos, también se le asignó la función de asesor jurídicos de los gobernantes, característica que fue tomada del modelo norteamericano, pero que se ha ido modificando en los últimos años. En este sentido fue reformado el texto del apartado “A” del artículo 102 constitucional, en consecuencia, han sido reformadas las leyes orgánicas del Ministerio Público de las entidades federativas.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, las siguientes atribuciones:

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

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

- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y
- XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.”

De las anteriores se desprende que el Ministerio Público abarca una gama de funciones demasiado amplia, para lo cual es necesaria una organización y coordinación entre todas las personas que forman parte de la institución. En la práctica procesal que l función de protección de los intereses de algunos grupos sociales

vulnerables es una labor que se realiza a medias, con poca claridad, incluso con desgano. Así por ejemplo, dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hay una lista de agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados civiles y familiares, quienes intervienen en juicio para proteger los intereses económicos y jurídicos de los menores de edad en los juicios de divorcio, en las sucesiones, etc. Pero esta labor, aparentemente loable es realizada con poca entrega, se percibe la carencia de convicción y el maltrato a la gente y los abogados litigantes. Se advierte la falta de aprecio al trabajo desarrollado, lo que se refleja en sus comparecencias a juicio y la falta de estudio de los asuntos en que interviene.

En materia de seguridad pública, por lo que hace a la formulación y ejecución de lineamientos de política criminal y promoción de reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública en el Distrito Federal, realimente, son propuestas por el jefe de gobierno y su equipo de colaboradores. Si bien es cierto que el procurador participa en esta tarea, por el crecimiento de la delincuencia organizada, el gobierno Federal, y los gobiernos locales, han tratado de hacer un frente común para combatir este cáncer que está lacerando nuestra sociedad. Incluso, la política criminal se coordina en algunos aspectos con terceros países involucrados en el fenómeno de la delincuencia transnacional.

La Procuraduría, el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de seguridad Pública capitalina, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben coordinarse operativa y administrativamente en una serie de actividades tendientes a salvaguardar el orden público y la paz social para lo cual promoverán el intercambio de información que faciliten tanto el desarrollo de sus actividades como la selección e idoneidad de su personal; la cooperación en la instrumentación de operativos policíacos; el Intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de los elementos policiales; dictar los lineamientos conforme a los cuales la Policía del Distrito Federal, actuará bajo la autoridad y mando de la Procuraduría, cuando participe como auxiliar del Ministerio Público en la persecución del delito.

La atención a las víctimas del delito fue una materia que por muchos años estuvo pendiente; los servidores públicos de la procuraduría le daban poca importancia, pero se han dado cuenta que la persona que ha sido víctima de un delito necesita apoyo, comprensión y la confianza en una institución que le escuche y apoye. Con esta nueva visión, la procuraduría ha abierto algunas áreas internas encargadas de apoyar e a la parte ofendida o víctima en casos de violación, secuestro, violencia intrafamiliar, etc.

La Comisión Nacional de los Derechos humanos y las comisiones estatales pueden absorber algunas de las funciones encomendadas a la Procuraduría, para que ésta institución se convierta en un órgano del Estado encargado únicamente del combate a la delincuencia en todas sus modalidades y con todos los recursos asignados por la Asamblea Legislativa, para dicho propósito. El día en que se escribe vemos que el gobierno Federal ha hecho partícipe al Ejército mexicano en el combate a la delincuencia organizada, circunstancia que demuestra que las instituciones encargadas de ésta función han sido rebasadas por el hampa. Personalmente, en lugar de darle participación a terceras instituciones en la lucha contra el crimen preferiría mejorar aquellas que han sido concebidas con ese propósito, justamente; modificar aquellos patrones de conducta que dañan a la institución, cambiar las leyes en los aspectos que representan un obstáculo para la consecución de sus fines y terminar de raíz con los vicios que han enfermado a los órganos encargados de la procuración de justicia penal.

Por lo expuesto me atrevo a señalar algunas cuestiones que no me agradas sobre los órganos auxiliares del Ministerio Público en su tarea de procurar justicia en el Distrito Federal.

## **ÓRGANOS ENCARGADOS DE COADYUVAR CON EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL COMBATE CONTRA LA DELINCUENCIA POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

La policía judicial es el órgano de la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, que conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la responsabilidad de auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de hechos delictivos del orden común que afecten a la ciudadanía del Distrito Federal.

Así mismo, desarrolla las prácticas necesarias para la debida integración y perfeccionamiento de la averiguación previa y cumple con las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y

presentaciones que emite el Agente del Ministerio Público, a la vez ejecuta las ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emiten los órganos jurisdiccionales.

Del mismo modo recaba información y elementos indicativos, evidencias y probatorios del caso a investigar, preservando el lugar de los hechos para facilitar el acceso ministerial y pericial, además, clasifica y analiza la información recabada para presentar los resultados de la indagatoria o investigación llevada a cabo, a través de informes que emite al Agente del Ministerio Público que solicita la intervención utilizando para el cumplimiento de sus funciones las técnicas y métodos que lo llevan a encontrar la verdad histórica del desarrollo de los hechos delictivos cometidos por un probable responsable.

## **ORGANIZACIÓN DE LA POLICIA JUDICIAL.**

El ámbito Central, está compuesto por: 1 Dirección General; 2 coordinaciones; 8 direcciones de área; 16 subdirecciones y 28 jefaturas de Unidad Departamental, responsables de planear, programar y coordinar las acciones de investigación y persecución de los hechos delictivos del orden común que ocurren en el Distrito Federal asimismo realizan y dirigen las operaciones que solicita el Ministerio Público, con la finalidad de coadyuvar en el esclarecimiento de dichos hechos y perfeccionamiento de la averiguación previa.

Se destaca que el área de Inspección Interna está encargada de la supervisión de las actuaciones de los agentes de la policía judicial, vigilando que se observen las normas de disciplina, de ética y moral establecidas en el Manual Operativo de la Policía Judicial.

En el ámbito desconcentrado de la Procuraduría lo conforman las Coordinaciones Territoriales, dentro de las que se encuentran la Coordinación de la Policía judicial, quienes para dar cumplimiento a las atribuciones que le confiere el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se basa en comandancias en jefe, comandancias, jefes de grupo, jefes de sección y policía judicial.

## **COORDINACIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES**

En sentido amplio se entiende por perito/ta a la persona sabia, experimentada en algún arte o ciencia. Asimismo podemos entender por el mismo vocablo a la persona que en alguna materia posee título que

avalan sus conocimientos técnicos.<sup>11</sup> En materia procesal, conocemos como perito a la persona que posee especiales conocimientos sobre una determinada materia, que informa a la autoridad judicial o ministerial sobre los puntos litigiosos que precisamente por su preparación permiten ilustrar a la autoridad sobre la real valoración de los hechos.

De conformidad con el artículo 89 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, todo perito es responsable del examen de la persona u objeto, relacionado con la investigación del hecho delictivo, para cuyo dictamen se requiere de conocimientos técnicos o científicos especiales; de rendir los dictámenes que le solicite el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional competente o de las comisiones que específicamente se le encomienden.

Dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal existen diversas clases de peritos, siendo los que cita la Ley Orgánica y su reglamento:

- Perito Técnico;
- Perito Profesional;
- Perito Supervisor, y
- Perito en Jefe.

---

11

Cfr.- Diccionario enciclopédico Vox, lexis 22, Tomo 16, Park/Port, 2ª edición, España; 1977. p. 4427.

Las funciones de los peritos de las diversas especialidades se describen a continuación:

ESPECIALIDAD	CONCEPTO
Antropología	Identificar restos humanos esqueletizados o que aún conserven partes blandas, así como determinar sexo, talla, raza, edad y antigüedad de los mismos.
Arquitectura	Establecer las causas de daños a bienes inmuebles y estimar los costos o requerimientos para la reparación.
Balística	Estudiar las armas de fuego, los fenómenos en el momento del disparo, los casquillos percutidos, los proyectiles disparados, la trayectoria de estos últimos y los efectos que producen en el objetivo del disparo. Además el estudio de armas de aire comprimido.
Cerrajería	Determinar si una cerradura o un sistema de seguridad de puertas o accesos fue alterado en su función normal, violado o forzado.
Computación	Determinar situaciones originadas por el uso de equipos y programas de computación.
Contabilidad	Opinar sobre documentos e información inherente a operaciones financieras.
Criminalística	Observar y fijar planimétricamente y por escrito el lugar del hallazgo y/o el lugar de los hechos, en los cuales se realiza la búsqueda de indicios y material sensible significativo, levantamiento embalaje y etiquetado.
Criminología	Estudiar el fenómeno criminal para conocer sus causas y sus formas de manifestación con el objeto de combatirlas.
Dactiloscopia	Estudiar y clasificar las huellas digitales.
Documentoscopia	Examinar documentos para determinar su autenticidad o las posibles alteraciones de que haya sido objeto.
Fotografía	Observar y tomar fotografías para fijar el lugar de hallazgo y/o de hechos o cualquier persona u objeto material de estudio en cualquier actividad pericial.
Genética	Obtener el genotipo de una persona para fines de identificación y de establecer parentescos.
Grafoscopia	Examinar los grafismos con el fin de establecer si provienen de una misma persona.

Hematología	Realizar análisis de sangre para determinar su naturaleza y clasificación.
Incendios y Explosiones	Investigar causas, origen y efecto de un incendio o de una explosión sobre bienes muebles e inmuebles.
Ingeniería Civil	Determinar si existen defectos en construcciones, estructuras, instalaciones hidráulicas, geotécnicas y eléctricas.
Ingeniería Topográfica	Estudiar y describir la forma, dimensiones, representaciones y probables adecuaciones de una superficie de terreno.
Mecánica y Seguridad Industrial	Estudiar el funcionamiento de maquinaria automotriz e industrial, su clasificación, identificación, avalúo, estado funcional y mantenimiento para determinar el origen de fallas y siniestros.
Medicina	Certificar el estado físico de personas, dictaminar sobre responsabilidades profesionales de médicos e instituciones, realizar seguimiento de necropsias y dictaminar sobre mecánica de lesiones.
Odontología	Identificar personas a partir de características odontológicas, determinar si una lesión fue causada por mordedura humana y estimar la edad de una persona.
Patología	Hacer estudios de elementos filamentosos, tejidos orgánicos y fluidos biológicos para determinar su naturaleza, hacer estudios comparativos y determinar su correspondencia.
Instalaciones hidrosanitarias y de gas	Determinar el origen y causa de filtraciones de agua en una inmueble y opinar sobre defectos y fallas en instalaciones de gas LP.
Poligrafía Detector de mentiras.	Estudio que permite detectar las alteraciones neurofisiológicas en una persona por medio del polígrafo.
Psicología	Conocer los motivos que inducen a un sujeto a delinquir y los significados de su conducta.
Psiquiatría	Determinar si una persona padece una enfermedad mental, deficiencia, retraso mental o cualquier trastorno psíquico.
Química	Analizar, clasificar y determinar las sustancias que pudieran relacionarse con la comisión de un delito.

Retrato Hablado	Elaborar el retrato de una persona cuya identidad se desconoce con base en los datos fisonómicos que aporte una víctima o un testigo de un delito
Sistemas Automatizados de Identificación	Localizar en una base de datos de computadora una huella cuestionada para obtener, en su caso, antecedentes de un presunto delincuente.
Tránsito	Emitir opinión técnica sobre la forma en que ocurrió un hecho de tránsito vehicular y la participación que tuvo cada una de las partes involucradas.
Valuación	Establecer el valor real de todo tipo de bienes muebles.
Veterinaria	Diagnosticar enfermedades de todo tipo de animales así como el costo de tratamiento, identificar y valorar especies animales.

## CAPÍTULO IV

### FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA VÍCTIMA EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

Las funciones del Ministerio Público están contenidas en la Constitución, en las leyes, en los códigos y demás ordenamientos de importancia secundaria. Tanto de la doctrina, como de los textos legales y de la jurisprudencia podemos encontrar variadas funciones que debe desempeñar el Ministerio Público, mismas que son la razón de su existir, y que bien conviene estudiar para entender la naturaleza social y jurídica de la institución a la que dedicamos el presente trabajo de investigación.

#### FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para iniciar el presente apartado debemos distinguir entre lo que se debe entender por funciones, que no es lo mismo que hablar de facultades. El concepto de función escapa del ámbito del derecho, de lo legal y de lo jurídico, mientras que las facultades vienen a ser un termino jurídico - político que solo se puede concebir bajo el marco normativo. Por ello es que habré de citar la siguiente máxima del derecho “*No hay facultad si no esta prevista en una norma*”.

De acuerdo con el diccionario de la lengua española, facultad es el poder, derecho para hacer una cosa. En sentido similar dice: Por el término facultar debemos entender a la acción de conceder facultades a uno para lo que sin tal requisito no podría.<sup>1</sup>

Por el vocablo función el mismo diccionario le define de la siguiente manera: “Capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las maquinas o instrumentos”...” Capacidad de acción o acción propia de los cargos u oficios.”<sup>2</sup>

De las definiciones expuestas debemos desprender las siguientes conclusiones. Las funciones de los órganos públicos son consideraciones de carácter práctico, concebidas como razones de su existencia. Las funciones tienen que ver con los motivos que ha tenido el Constituyente o el legislador para crear

---

<sup>1</sup> Cfr.- Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, Tomo I, 21ª edición, Editorial Espasa-Calpe, España; 1992. Pp. 944 y 945.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pp. 1004.

determinados órganos estatales. Las funciones son los cometidos que debe cumplir determinado órgano o ser.

Las facultades son las capacidades que se le han otorgado al órganos publico con el firme propósito de cumplir con sus fines y desarrollar sus funciones. A continuación habré de exponer las principales funciones que de acuerdo a la doctrina autorizada, debe cumplir el Ministerio Publico para legitimarse como autoridad, representante de los intereses de la sociedad y excelente persecutor de la delincuencia.

### **FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN**

Investigar es *“hacer diligencias para descubrir una cosa. Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia.”*<sup>3</sup>

Antes de que el Ministerio Publico pueda acusar y accionar en contra de una persona debe realizar una serie de actividades y diligencias a través de las cuales investiga los hechos que se han denunciado y que se presumen delictivos. La investigación a la postre le brindara los elementos suficientes que justifique, en su caso, el ejercicio no de la acción penal.

Durante el transcurso de la investigación, el Ministerio Publico, se apoya en dos órganos importantísimos, que lo serian aun mas si cumplieran con su cometido de una manera eficaz, honesta y transparente; los órganos a que me refiero son: La policía judicial y los peritos.

Una vez que la víctima, la parte ofendida, o en los delitos que se persiguen de oficio, tiene conocimiento de los hechos, debe realizar, una serie de diligencias que le permitan esclarecer los hechos, tal y como sucedieron, busca entonces, la verdad histórica de manera imparcial y objetiva. En razón de ello, si debe presentarse al lugar de los hechos deberá trasladarse para la reconstrucción de los acontecimientos, asegurar los instrumentos que se encuentren en el lugar de los hechos, preguntar a testigos y buscar todos esos elementos que le permitan cerciorarse de la realidad.

---

<sup>3</sup> Ibíd. Pp. 1186.

Esta función es de suma importancia para tener elementos suficientes para llevar al presunto responsable ante los tribunales o para determinar que no hay elementos suficientes para ejercitar la acción penal. Así por ejemplo, es común recibir denuncias por la presunta comisión de violación, en la que se presentan la menor y alguno de sus padres. Para conocer los hechos denunciados, el Ministerio Público debe solicitar que se le practiquen exámenes ginecológicos que prueben la penetración del miembro viril o el objeto que supuestamente le fue introducido por la fuerza. Si el examen es positivo y los testigos preparados y llevados por la víctima arrojan la probable responsabilidad, es posible que algún agente poco experimentado, ejerce la acción penal correspondiente; pero si de la presentación de otros testigos y de la declaración del denunciado se desprende que había una relación de noviazgo y se logra demostrar que la presunta víctima actuó de manera consciente, incluso, que ella misma propuso tener relaciones sexuales, entonces no hay delito que perseguir. Con frecuencia, chicas despechadas por que han terminado su relación con el novio, los denuncian por una presunta violación a fin de retenerlo a su lado, en cuyo caso, el falso declarante está cometiendo un delito que merece pena privativa de la libertad.

De la práctica he aprendido que la investigación de los hechos denunciados debe realizarse de manera exhaustiva, la menor duda no aclarada puede enderezar la balanza de la justicia hacia uno u otro lado, puede llevar a un inocente a proceso o dejar impune a un delincuente peligroso y su conducta.

Por la delicada función encomendada al Ministerio Público es importante que tanto el como los agentes de la policía judicial no solo deban ser peritos en derecho, sino también, investigadores profesionales. Sin importar el sistema de procuración de justicia penal que se adopte, siempre será indispensable una policía investigadora que recoja los elementos y circunstancias de los hechos denunciados. En el caso de México, esta policía está bajo el mando del Ministerio Público.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Juventino V. Castro*, en un párrafo traduce la viciada evolución de la investigación a su cargo, desde su creación, por lo que habré de citar sus palabras textuales: “*Carente de una eficaz técnica funcional, el Ministerio Público se limita a levantar actas de los principales hechos que ocurren con motivo de la comisión de un delito, a adicionar documentos y peritajes, a tomar o reconfirmar testimonios que ya se hubieren producido ante los agentes de la policía*”

*judicial, y a tomar determinaciones legales que resultaren pertinentes. O sea que el Ministerio Publico se burocratizo.*”<sup>4</sup>

## **FUNCIÓN DE PERSECUCIÓN**

Perseguir es “*seguir al que va huyendo con animo de alcanzarle...Seguir o buscar a uno en todas partes con frecuencia e importunidad...Proceder judicialmente contra uno...*”<sup>5</sup> La persecución es la acción y efecto de perseguir.

El maestro *Héctor Fix Zamudio* nos da la siguiente definición del ministerio público “*Es la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.*”<sup>6</sup>

### **Fundamento legal:**

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;...”

### **Como persecutor de delitos asume las siguientes atribuciones:**

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

---

<sup>4</sup> CASTRO, Juventino V. “El Ministerio Publico en México, funciones y disfunciones”, 10ª edición, Porrúa, México; 1998. P. 64.

<sup>5</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, Tomo II, 21ª edición, editorial Espasa-Calpe, España; 1992. Pp. 1582.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, Tomo I-O, Porrúa, México; 1998. p. 2128.

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;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

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;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

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

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

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

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

X. Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

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

e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

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

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

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

De la función de persecución se derivan algunas otras que, no solo tienen que ver con la averiguación previa, sino que además se desarrollan durante el transcurso del proceso penal.

## FUNCIÓN DE ACUSACIÓN

Acusar es “*imputar a alguien algún delito, culpa, vicio o cualquier cosa vituperable... denunciar, delatar...reconvenir, censurar, reprender...Exponer definitivamente en juicio los cargos contra el acusado y las pruebas de los mismos.*”<sup>7</sup> En este sentido, el acusador es “*la persona o personas encargadas de demostrar en un pleito la culpabilidad del procesado mediante pruebas acusatorias.*”<sup>8</sup>

En la opinión del destacado jurista mexicano, *Héctor Fix Zamudio*, la segunda función de mayor importancia que desarrolla el Ministerio Público durante el proceso penal consiste en su papel de parte acusadora, la que da inicio con la consignación y se prolonga hasta la terminación del proceso; es decir, hasta que se dicta sentencia definitiva.

Antes de las reformas penales de 1994, el Ministerio Público ejercía el monopolio sobre el ejercicio de la acción penal, excluyendo cualquier posibilidad de control sobre sus actos, cuando determinaba no formular la acusación correspondiente o se desistía de la misma. Un sector de la doctrina estaba a favor del control jurisdiccional sobre los actos del Ministerio Público, mientras que otro, no compartía la misma idea. A partir de la citada reforma constitucional, el Ministerio Público ha dejado de ejercer el monopolio en el ejercicio de la acción penal, entonces, la víctima o la parte ofendida pueden interponer recurso en contra del no ejercicio o del desistimiento de la acción penal terminando mediante ello, la exclusividad del representante social como parte acusadora en el proceso penal mexicano.

Antes de las reformas constitucional y a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas, solo se permitía la intervención del ofendido en el proceso penal en cuanto hacía a la reparación del daño o la responsabilidad proveniente del delito, incluso, algunos códigos procesales le negaban la calidad de parte respecto del fondo de la controversia.

Esta situación ha cambiado, para bien, pues la víctima ha recuperado poco a poco la importancia que debe tener desde siempre, pues es ella quien sufre las consecuencias de la delincuencia y de las malas políticas de Estado que inciden como factores en el incremento del fenómeno delincencial.

---

<sup>7</sup> Real Academia Española, Op. Cit. Tomo I, P. 37.

<sup>8</sup> Ídem.

Ahora bien, a partir de la reforma penal al artículo 20 constitucional, ya se contemplan una serie de garantías a favor de la víctima, numeral en el que anteriormente solo se consignaban los derechos fundamentales de los acusados. La fracción II del citado numeral dispone el derecho de la víctima u ofendido a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos probatorios con que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso penal y a que se desahoguen las diligencias que en derecho procedan. La redacción de la fracción antes citada es muestra de que la acusación, hoy en día se sostiene por el Ministerio Público con la debida participación de la víctima u ofendido.<sup>9</sup>

Como se puede advertir de la lectura de las anteriores líneas, la acusación en sentido técnico de la palabra tiene una connotación distinta a la que le corresponde en sentido común o vulgar, aunque su base es la misma, pues cuando se dice que el Ministerio Público acusa a una persona, se debe entender que la está llevando a juicio por la probable comisión de un delito.

En el orden de ideas antes expuesto, la acusación hecha por el Ministerio Público es de carácter técnico, en su papel de autoridad, por lo que debe ir debidamente fundada y motivada, de lo contrario, el juez ante quien se formula la acusación tiene la facultad de regresar el expediente o de modificar cualquiera de sus aspectos, de acuerdo a los elementos de convicción que éste obtenga durante la sustanciación del proceso. Esta afirmación se desprende entre líneas, de la lectura de la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**Tipo de documento: Jurisprudencia**

**Novena época**

**Instancia: Primera Sala**

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

**Tomo: XIX, Enero de 2004**

**Página: 5**

**ACUSACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. NO SE REBASA POR EL HECHO DE MODIFICAR EN LA APELACIÓN LA FORMA DE COMISIÓN DEL DELITO DE DOLOSA A CULPOSA.** El que el Ministerio Público formule su acusación por delito doloso y el Juez de la causa (sustituido por la Sala de apelación) resuelva por el mismo delito pero cometido de manera culposa, sólo constituye acredita miento de sus elementos subjetivos, por lo que aquélla no se rebasa. Lo anterior es así porque la citada acusación es por el mismo delito que se juzga, de manera que al variarse la culpabilidad de dolosa a culposa el tipo básico o fundamental no se altera, pues dicha variación implica una graduación del tipo y no una nueva clasificación. Esto es, la forma de comisión del delito, dolosa o culposa, sólo puede tener efectos en la penalidad al no desintegrar la figura básica, por lo que si durante el proceso se acredita una circunstancia que la aminora, no se modifica la

---

<sup>9</sup> Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor, Op. Cit. pp. 160 y 161.

acusación. Lo antes expuesto sólo es aplicable cuando se trata de tipos delictivos no integrados por el elemento subjetivo dolo, es decir, cuando la ley no lo incorpora como elemento constitutivo esencial en la descripción de la conducta delictiva.

Contradicción de tesis 105/2002-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 57/2003. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil tres.

En el presente inciso habremos de retomar el momento en que debe dar inicio el proceso penal para diferenciar el papel del Ministerio Público antes y durante la instrucción. Debemos señalar que, en su papel de autoridad acusa al probable responsable, mientras que en su papel de parte en el proceso, sostiene la acusación formulada después de haber reunidos los elementos del cuerpo del delito.

La función de acusación tiene especial relevancia en el proceso penal, pues el juzgador sólo se encuentra facultado para sancionar respecto de hechos por los que el Ministerio Público acuse, pues de lo contrario invadiría las funciones de la representación social transgrediendo lo dispuesto por el artículo 21 constitucional. Consecuentemente, si el Ministerio Público formula una acusación respecto de la comisión de un determinado delito, el proceso y la sentencia no pueden ir dirigidos a la demostración de un tipo distinto por el cual se acusó.<sup>10</sup>

Una persona no puede ser condenada por un delito distinto por el que se le acusó por el Ministerio Público en el proceso así como tampoco puede ser variada la condena prevista en la sentencia, tal y como se puede leer de las tesis que a continuación se citan:

**Tipo de documento: Jurisprudencia**

**Novena época**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

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

**Tomo: XVI, Noviembre de 2002**

**Página: 1099**

**SENTENCIAS DE SEGUNDA INSTANCIA. CAMBIO ILEGAL DE CLASIFICACIÓN DEL DELITO COMETIDO EN LAS.** Si en primera instancia el reo fue sentenciado por el delito de robo calificado, por haberlo acusado como responsable de tal ilícito en sus conclusiones el Ministerio Público, y en segunda instancia se consideró que no era responsable de ese delito sino de uno diverso, como es el de encubrimiento, procede conceder al amparista la protección constitucional solicitada, a fin de que se le absuelva del ilícito de la acusación y se elimine de la condena también el de encubrimiento por favorecimiento, porque ello implica un cambio ilegal de clasificación del delito por uno de estructura diferente, que dejó sin defensa al acusado.

---

<sup>10</sup> En el referido sentido se pueden leer multiplicidad de tesis que así lo confirman.

## PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 153/91. 14 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: J. Guadalupe Torres Morales. Secretario: Manelik Godínez Guerrero.

Amparo directo 47/2000. 16 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretario: Francisco Javier Ruvalcaba Guerrero.

Amparo directo 88/2000. 4 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Lira Martínez. Secretario: Gabriel Bernardo López Morales.

Amparo directo 132/2000. 8 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra. Secretaria: Margarita Herrera Delgadillo.

Amparo directo 143/2002. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretario: Fernando Cortés Delgado.

**Tipo de documento: Jurisprudencia**

**Novena época**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

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

**Tomo: XIX, Junio de 2004**

**Página: 1378**

**SUSTITUCIÓN DE LA PENA PECUNIARIA POR JORNADAS DE TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD. TRATÁNDOSE DE LA INSOLVENCIA DEL SENTENCIADO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA SI NO ES SOLICITADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO EN SU PLIEGO DE CONCLUSIONES.** De conformidad con la jurisprudencia 385 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis 21/89, publicada en la página 281 del Tomo II, Materia Penal, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, de rubro: "TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD, NO ES UN BENEFICIO EL.", la jornada de trabajo en favor de la comunidad no es un beneficio, sino una pena de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, por lo que tratándose del caso de insolvencia del sentenciado resulta violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica la sustitución de la pena pecuniaria impuesta por la Sala responsable, por jornadas de trabajo no remuneradas en favor de la comunidad, si dicha sustitución no fue solicitada por la representación social en su pliego de conclusiones, ya que conforme a una correcta técnica procesal y de equilibrio de las partes, la actuación judicial debe ajustarse a los lineamientos del pliego de conclusiones del Ministerio Público, quien es el titular indiscutible de la acción penal, acorde con el artículo 21 de la Constitución Federal; por tanto, al ser éste un órgano técnico no corresponde al Juez subsanar sus deficiencias u omisiones, de manera que si en el caso, en la acusación se omitió solicitar tal sustitución, es obvio que la autoridad de instancia se encontraba impedida para realizarla.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 588/2003. 22 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Sosa Ortiz. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Amparo directo 663/2003. 2 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Sosa Ortiz. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Amparo directo 716/2003. 10 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Sosa Ortiz. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Amparo directo 717/2003. 10 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Sosa Ortiz. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

## FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN SOCIAL

Representar es “*hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene...interpretar un papel...sustituir a uno o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc...*” Por representación debemos entender la “*acción y efecto de representar...autoridad, dignidad y categoría de la persona...conjunto de personas que representan a una entidad colectiva o corporación...cosa que representa a otra.*”<sup>11</sup>

Por representación debemos entender la figura jurídica que permite a una persona (física o moral) la realización de actos jurídicos a nombre y por cuenta de otra. En este caso el representante ejercita los derechos o cumple las obligaciones que corresponden al representado, toda vez que el centro de imputación gira alrededor de este último. La institución en comento la podemos hallar en diversas ramas de la ciencia jurídica, por lo que no nos debe sorprender verla dentro del derecho familiar (tutela y patria potestad); en el ámbito civil (poder y mandato), mercantil (la figura de la comisión), laboral (los sindicatos, las cámaras empresariales, etc.), electoral, etc. De acuerdo a su origen, la representación puede ser legal o convencional. La legal es imperativa, forzosa toda vez que así lo dispone la ley como en el caso de aquella que ejerce el Ministerio Público para acusar al probable responsable. Una diferencia esencial entre la representación legal y la voluntaria radica en que la primera es ejercida por una persona que manifiesta su voluntad y no la del representado. Por el contrario, la representación voluntaria surge de forma libre, se concreta a determinados negocios jurídicos, su esencia es revocable, y normalmente, se sujeta a las instrucciones del representado.

Marco Antonio Díaz de León señala que por el término “*Procuración*” habrá de entenderse al “*Poder que da una persona a otra para que a su nombre haga o ejecute una cosa*”. Significa “*la representación en juicio a favor de una parte.*”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Real Academia Española, Op. Cit. Tomo II. P. 1776.

<sup>12</sup> **DÍAZ DE LEÓN**, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal”, Tomo II. Porrúa. México; 1986.. P. 1407. Así, en el derecho mexicano se puede ver a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Fiscal, quienes en su esfera competencial tienen la obligación de la defensa de los intereses de sus representados, ya sean los trabajadores, los consumidores o el fisco federal.

En el derecho penal mexicano se llama *Procurador* al profesionista del derecho que representa en juicio a alguna de las partes.<sup>13</sup> Debido precisamente al monopolio del ejercicio de la acción penal (tema que ha sido abordado en su oportunidad) constitucionalmente admitida a favor del Ministerio Público cuyo titular es el Procurador de Justicia, quien debe proteger los intereses de la víctima, pero fundamentalmente de la sociedad en los procesos penales que se enderezan en contra de una persona por la presunta comisión de un delito.

Existen dos ámbitos en donde se puede validamente decir que el Ministerio Público funge como representante social. En el primer caso, y el de mayor importancia consiste en la representación de los intereses de la víctima y de la sociedad durante la sustanciación del proceso penal. Luego vemos que se le dice representante social en los procesos de distinta naturaleza en que interviene para la protección de los intereses de los menores, de los incapacitados y de los ausentes. La legislación orgánica y procesal no solo le otorga tal carácter de manera puntual, sino que además se desprende de las funciones que están a su cargo.

La figura de la representación va más allá de la mera legitimación procesal, es una función más amplia que se realiza dentro y fuera de los tribunales. La representación fuera de los tribunales la ejerce, ya en la averiguación previa, a través de la propuesta de la política criminal que debe seguir el gobierno en un tiempo y espacio determinados, etc. La representación en juicio es a la que se conoce como legitimación procesal, por la cual se debe entender una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta; es la capacidad de ejercicio que tiene una persona para acudir ante los órganos jurisdiccionales. Esta capacidad se puede clasificar de la siguiente manera: a) activa y b) pasiva. La primera, es la capacidad que tiene una persona para excitar al órgano jurisdiccional, para dar inicio a un proceso; mientras que la segunda se refiere a la situación de la persona en contra de la cual se ha pretendido enderezar un proceso (demandado).

En el presente trabajo de investigación solo nos interesa saber que el Ministerio Público en su calidad de representante social, de procurador, debe abogar por los intereses de la víctima, sobre todo en materia de reparación del daño; pero también aboga por los intereses de la sociedad, buscando dejar fuera de circulación a las personas que atentan contra los bienes jurídicos de mayor valía para la sociedad.

---

<sup>13</sup> Cfr.- **GÓMEZ LARA**, Cipriano, “Teoría general del proceso”, 8ª edición, Harla, México; 1990. pp. 243 a 251.

Por ahí encontramos una tesis aislada en la que se trata de definir sumariamente la función de representación a cargo del Ministerio Público, a la que por cierto critico porque olvidó, de plano, a la parte lesionada en sus intereses por la comisión del delito “la víctima”. Pero sería absurdo criticar algo que no tenemos a la vista, razón por la cual me sirvo citar su contenido:

**Tipo de documento: Tesis aislada**

**Quinta época**

**Instancia: Tercera Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: C**

**Página: 1544**

**MINISTERIO PUBLICO, REPRESENTACION DEL.** El Ministerio Público, en sus funciones legales, no sólo tiene la representación de los intereses del Estado, sino también la de los de la sociedad.

Amparo civil directo 8931/48. López Manuel. 22 de junio de 1949. Mayoría de tres votos. Disidentes: Roque Estrada y Vicente Santos Guajardo. Relator: Hilario Medina.

## FUNCIÓN PROCESAL

Antes de comenzar el estudio del presente inciso, quisiera realizar una serie de precisiones importantes, en virtud de que hablaremos de la función que tiene el Ministerio Público dentro del proceso penal. Y en caso de no realizar tal distinción, al lector le será difícil comprender la diversidad de actuaciones de la figura en estudio, antes, durante y después del proceso penal.

En la práctica procesal aún no tiene sentido diferenciar ambos términos, pues podemos ver que el legislador, los jueces y los mismos litigantes identifican ambos términos. El problema siento, proviene del uso coloquial, corriente que tienen ambos términos. Pese a que un abogado no podría perder un asunto por el indebido uso del lenguaje jurídico, como en el caso que se comenta, si es importante que hablemos y escribamos con propiedad, ya que el lenguaje ha sido concebido para utilizarse de la manera correcta. A continuación citaré un ejemplo claro del problema a que me refiero. Nuestro código adjetivo ha sido denominado por el legislador ordinario “*Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*”.

El reconocido jurista mexicano *Cipriano Gómez Lara* destina algunas páginas de su libro de derecho procesal para esclarecer el problema lingüístico generado por los mismos juristas y abogados. Afirma que ésta labor no es ociosa, incluso le califica como una tema central del derecho procesal, no solo desde el punto de vista teórico sino también en la vida práctica. El mismo reconoce que si bien es cierto, todo proceso es un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El espacio en que son utilizados ambos vocablos dan la nota distintiva de ambos, mientras que el proceso, técnicamente hablando, se ubica en al

ámbito jurisdiccional, el procedimiento lo podemos situar en otros campos, como el legislativo y el administrativo (tal es el caso de la averiguación previa). El procedimiento es constituido por una serie de actos, conectados tendientes a un fin jurídico determinado. Tanto el proceso como el procedimiento tienen en común su naturaleza dinámica, porque ambos se prolongan en el tiempo, es decir, que no se agotan en un mismo acto. Admite que se puede encontrar todo tipo de procedimientos, fuera del ámbito jurisdiccional, mientras que el proceso tiene como finalidad la aplicación de la ley al caso concreto mediante la función jurisdiccional.<sup>14</sup>

El proceso penal, en sentido amplio, se divide en varias etapas. La primera se caracteriza por la recolección de datos, y determinar la probable responsabilidad por la comisión de un delito, así como reunir los elementos que hacen presumir que los hechos denunciados son probablemente delictuosos. A esta primera etapa se le suele denominar de distintas formas, tales como: proceso preliminar, sumario, instrucción, juicio informativo.

Durante la segunda etapa, se hace valer la pretensión punitiva del Estado en base a los hechos investigados, periodo también conocido como “principal”, plenario o juicio. Es bien importante decirle al lector que las etapas tal y como han sido descritas por la doctrina no se llevan a cabo de manera idéntica en la práctica, circunstancia que no parece tener la mayor relevancia, siempre y cuando se atienda a las características reales de un determinado sistema de enjuiciamiento penal.

Es bien importante que el lector distinga entre el proceso penal de la averiguación previa a la que se le ha calificado como preinstrucción, etapa preparatoria o de investigación, pero siempre fuera de lo que técnicamente debe considerarse el proceso penal. En este orden de ideas, ya dentro del ámbito procesal penal, no puede haber proceso sin que haya procedimiento, de esta forma, así como las condiciones de procedibilidad son el antecedente más próximo, obligado y necesario para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal, de igual manera el procedimiento es el antecedente inevitable para que exista el proceso penal.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. *Ibíd.* pp. 289 y 290.

<sup>15</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ PINEDA**, Ángel “El proceso penal y su exigencia intrínseca” Editorial Porrúa, S.A., México 1993. pp. 7 y 8.

El proceso penal inicia con la determinación jurídica del acusado hasta el momento en que se dicta la sentencia definitiva.

Para *Ángel Martínez Pineda*, durante el proceso se establece una vinculación jurídica entre el órgano jurisdiccional, el Ministerio Público y el procesado, la existencia del primero se debe a un órgano que tiene el poder sancionador por ser el depositario de la jurisdicción; el segundo, durante la averiguación previa debe ser institucionalmente imparcial debido a que debe conducir sus acciones de buena fe y hasta de equidad y depositario fiel de los intereses de la sociedad; el último se encuentra protegido por las garantías individuales y que el abogado defensor exigirá y vigilará su debido cumplimiento<sup>16</sup>.

De acuerdo con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Juventino V. Castro*, el Ministerio Público durante la averiguación, actúa como autoridad, pero en el momento de participar en el ámbito de la jurisdicción penal es considerado como un representante social y de la víctima. Este rol es justificable, ya que colabora de manera activa en la investigación de los hechos, con la aportación de pruebas, pero también debe procurar que se apliquen los principios constitucionales, las normas tanto subjetivas como adjetivas, de esta manera, podrá presentar las conclusiones acusatorias o inacusatorias que en derecho procedan<sup>17</sup>.

En el momento de cumplir esta institución con el principio que se encuentra contemplado por nuestra Carta Magna en el artículo 21, actuará en el proceso representando dentro del proceso el interés social, es así como se cumple el principio de legalidad y el Ministerio Público será sujeto del proceso<sup>18</sup>.

Para *Salomón Augusto Sánchez Sandoval*, en el segundo párrafo del artículo 102 Constitucional, se le otorga al Ministerio Público de forma expresa, las facultades tanto de buscar como de presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculcados. Estas facultades exigen al Ministerio Público que les busque y presente con o sin la participación del inculcado ante el juez, para que este las pueda desahogar y valorar, en el momento procesal oportuno.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* P. 14.

<sup>17</sup> Cfr.- **CASTRO**, Juventino V. “El Ministerio Público en México” 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998. p 130.

<sup>18</sup> Cfr.- *Ibíd.* p. 131.

En la opinión de *Jorge Silva Silva*, hay una diversidad de ideas en la doctrina en cuanto a si el Ministerio Público es parte en el proceso penal o no. La tesis que le niega tal carácter sostiene que no es parte ni formal, ni material, debido a que el proceso penal es proceso de parte única, debido a que el Ministerio Público no tiene interés propio, personal y contradictorio, sino que representa el interés del derecho, la seguridad social y de la justicia. La tesis positiva afirma que si es parte, y aunque la mayoría de este grupo lo considera parte formal, ha habido quien ha dicho que es parte en sentido material. La tesis mixta sostiene que en cierta fase del proceso el Ministerio Público no es parte, pero en otra fase si tiene tal calidad. Casi la totalidad de los doctrinarios sostienen que son parte pero sin ser autoridad<sup>19</sup>.

### **LA VÍCTIMA Y SU PERCEPCIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

La palabra víctima proviene del latín *victima*, con el cual se quiere significar a la persona o animal que se destinan al sacrificio. En realidad no considero importante entrar al debate sobre el origen etimológico de la palabra sobre la cual hoy se comenta, ya que por el momento lo considero ocioso y a nada nos conduciría a solucionar el problema de la delincuencia y el papel del Ministerio Público como defensor y garante de los intereses de la víctima.

El derecho penal se preocupó durante muchos años por la situación jurídica del sujeto activo, del probable responsable, relegando a la víctima del delito a un papel secundario. A partir de la década de los ochenta, los juristas y los políticos en diversos lugares del mundo mostraron su preocupación por la situación de la víctima ante el incremento del fenómeno delictivo.

El concepto de víctima es más amplio que el de sujeto pasivo del delito. Una persona a quien se considera víctima, lo puede ser de la conducta de un delincuente, en cuyo caso, se equipara ala de sujeto pasivo del delito, pero también se puede ser víctima de la propia conducta, de un fenómeno natural, como terremoto o huracán, o de la tecnología.

*Luis Rodríguez Manzanera* considera que es un error concebir a la víctima únicamente al sujeto individual, ya que también lo pueden ser las personas morales y la colectividad. Además resalta que la ley,

---

<sup>19</sup> Cfr.- **SILVA SILVA**, Jorge Alberto “Derecho procesal penal” 2ª edición, Oxford, 1990. p. 161.

comúnmente no toma en cuenta a las víctimas indirectas del delito, como son los padres, hijos, familiares y dependientes del sujeto pasivo, que en ocasiones son seriamente afectadas por la conducta delictiva, como en los casos de lesiones graves, secuestro, y homicidio.

Pero una definición técnica de víctima nos sirve para delimitar el campo de protección jurídica a través de las autoridades encargadas de garantizar la reparación del daño y otro tipo de atenciones especiales, previstas en las leyes victimo lógicas. La falta de delimitación subjetiva del campo de acción del derecho impediría que la autoridad pudiera brindar el auxilio a que le obligan las normas relativas a la procuración de justicia penal, porque no se sabría a quien iría dirigida dicha protección<sup>20</sup>.

Por lo expuesto, *Luis Rodríguez Manzanera* propone dos definiciones de víctima, a saber: una amplia y una restringida. En el primer sentido se entiende al “*individuo o grupo que padece un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita.*” En sentido restringido es “*aquella persona física o moral que sufre un daño producido por una conducta antisocial (y por tanto injusta) propia o ajena, este tipificada o no, aunque no sea detentador del derecho vulnerado.*”<sup>21</sup>

Hoy en día ya se cuentan con estudios serios de victimología, donde se estudian todos los aspectos sociológicos, antropológicos y jurídicos relacionados con la víctima y la victimización.

Debemos diferenciar claramente entre los factores victimógenos y las causas, ya que el primero tan solo facilita el fenómeno victimal mientras que la segunda es la que le produce. En este orden de ideas, todas las personas que comparten los mismos factores criminógenos llegan a ser víctimas de delitos. Algunos estudios arrojan que existen personas que poseen cierta simpatía criminógena y llegan a ser víctimas de los más variados delitos.

No compartimos la idea expuesta por *Aldous Huxley*, cuando afirma que hay personas que han nacido para ser víctimas. En mi opinión, las personas observan cierto comportamiento que los acerca o aleja del fenómeno delictivo; en síntesis no creo que haya personas cuyo destino esté marcado por un ser divino para ser victimizadas aunque con su conducta se resistan a ello; el hombre es producto de sus decisiones y de sus acciones. Sin embargo, se debe reconocer que hay personas con gran proclividad para convertirse en

<sup>20</sup> Cfr.- **RODRÍGUEZ MANZANERA**, Luis, “Victimología”, 7ª edición, Porrúa, México; 2002. Pp. 65 a 69.

<sup>21</sup> *Ibíd.* P. 74.

víctimas de la delincuencia, pues en ellas se reúnen una gran cantidad de factores criminógenos, tales como:

- Poseer un débil instinto de conservación;
- Credulidad:
- Imprudencia:
- En ocasiones son personas con graves trastornos psicológicos, ya sea por ser depresivos u obsesivo;
- Estar conectados con ilícitos como el juego, la prostitución o las drogas.

Son, en ocasiones, personas que de manera inconsciente parecen buscar el peligro, para ser robados, defraudados, ultrajados o incluso, muertos, por la actitud que demuestran en sus acciones.

Los factores victimogenos se pueden clasificar en:

Endógenos; y

Exógenos.

Los primeros estudian ciertas deficiencias orgánicas, mientras que los segundos, los de orden social. Sin que se puedan considerar todas ellas, deficiencias, son predisposiciones físicas del individuo, la edad, el sexo, raza, estado físico, profesión, status social, nivel de vida, desviaciones sexuales, los rasgos de carácter, y finalmente los estados psicopatológicos.

Además, existen otros factores de riesgo, entre los que debemos citar los siguientes:

- Posesión de objetos valiosos
- Características sexuales
- Vivir en lugares donde radican delincuentes potenciales;
- Visitar lugares que frecuentan delincuentes potenciales.

Los factores exógenos escapan del individuo, pero sobre los cuales si se tiene cierta idea, como por ejemplo, es de todos conocido que la colonia doctores o Buenos Aires, en la Cd. De México son muy peligrosas, a cualquier hora del día, pero también sabemos que a determinada hora del día o de la noche incrementa el fenómeno delictivo. La teoría de la oportunidad es ampliamente utilizada en explicaciones victimológicas, toda vez que la oportunidad de ser víctimas crece con factores sociales y personales.

Ante este fenómeno, el Ministerio Público y las autoridades gubernamentales deben prevenir el fenómeno delictivo, deben asegurar el bienestar de las personas que vivimos o visitamos la Cd. De México. No es posible que los habitantes seamos rehenes de la delincuencia, hoy en día es difícil ver niños solos jugando en los parques, es indispensable asegurar los vehículos y los negocios, incluso, contratar servicios de seguridad privada, por el índice delictivo que impera en la capital. Si bien es cierto, que no es la peor entidad del país, el grado de inseguridad de la gente ya no es posible medirlo en cifras. Tan solo hay que platicar con los habitantes para darnos cuenta de la percepción que se tiene sobre la seguridad pública, las instituciones encargadas de perseguir los delitos y los delincuentes y casi todos habrán de coincidir en que hay fallas enormes que impiden el combate frontal a la delincuencia y la protección del individuo para evitar que se convierta en víctima de delito.

La reparación del daño es una vieja preocupación entre juristas y criminólogos. Por daño debe entenderse cualquier menoscabo o deterioro de una cosa. El daño puede ser moral o material. Es muy cierto que las pérdidas materiales son mucho más fáciles de calcular que los daños morales. El robo de un coche, por ejemplo, o de una joya valiosa se pueden cuantificar a diferencia de lo que ocurre con la vida de un ser humano, o la pérdida de alguno de sus órganos o de sus extremidades, o ¿Cómo cuantificar la pérdida de la motricidad de un ser humano?

La reparación del daño puede consistir en la indemnización o el restablecimiento de las cosas al estado al que se encontraban antes del ilícito penal. Si bien es cierto, que esta garantía a favor de la víctima requiere de una buena labor legislativa, y de aplicación del derecho, no siempre se tiene una solución práctica al problema, pues es frecuente que el victimario sea insolvente y con ello se esfumen los sueños de la víctima para ser debidamente indemnizado en los casos en que sea imposible el restablecimiento de las cosas a su estado natural.

Aquí es donde el Estado debe hacer acto de presencia e ingeniar nuevos mecanismos que permitan la reparación del daño a la víctima. Se dice que así como el Estado se ocupa de los sectores de la población más vulnerables es pertinente que amplíe su ayuda a las víctimas del delito. Otros esgrimen que toda vez que el Estado no ha sido capaz de evitar el incremento de la delincuencia, entonces tiene la obligación de indemnizar a las víctimas.

A pesar de que suena tentador, debemos considerar los posibles riesgos que se desatarían con una política de Estado en la que se ponderara la indemnización de las víctimas de los delitos. Por un lado se corre el riesgo de discriminar a las víctimas de riesgos naturales o las víctimas de guerra, es probable que incrementen los fraudes, simulando la situación de víctimas en la búsqueda de la indemnización estatal y ello acarrearía una gran carga para el contribuyente y la desviación de recursos muy útiles en rubros como la educación, el desempleo y la seguridad social.

En síntesis, cualquiera que sea la política de estado que se adopte para la protección de los intereses de la víctima, debe formularse sobre aspectos técnicos, sin ponderar el factor electoral o la mejoría de las cifras estadísticas que se publican sobre la percepción ciudadana sobre sus gobernantes. Pareciera que la clase política actual se rige más por las encuestas que por la satisfacción real de las demandas ciudadanas, circunstancia con la cual no estoy de acuerdo, pues una medida de estado basada en la popularidad electoral pudiera convertirse en una medida clientelar que no se pueda sostener técnicamente, trayendo consigo, desde su inicio, su futuro colapso.

## CAPÍTULO V

### PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

La doctrina autorizada y algunos miembros de la clase política han estudiado ampliamente y han propuesto la necesidad de modificar y actualizar permanentemente la organización y funcionamiento de los órganos del Poder público. Este continuo cambio es al que se le ha servido denominar “reforma administrativa”.<sup>1</sup>

La reforma administrativa implica la adopción de una serie de medidas que permitan hacer más eficiente las principales funciones encomendadas al Ministerio Público, entre las que podemos destacar aquella tendiente a la concentración de facultades y atribuciones persecutorias e indagatorias del delito, a cargo del Ministerio Público, dejando a un organismo más acorde con la complejidad de las relaciones jurídicas de nuestra época, la tutela y la vigilancia del ordenamiento jurídico y remover de su ámbito la representación de sectores sociales vulnerables en los procesos judiciales, pasando dicha función con sus respectivas atribuciones a otro órgano como lo podría ser la Comisión del derechos Humanos del Distrito Federal.

#### HACIA UNA AUTONOMÍA TÉCNICA Y FINANCIERA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Atendiendo a la definición prevista en el diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>2</sup>

Sin embargo, por el vocablo autonomía se pueden entender ideas de la más variada índole; no tiene una definición única e inequívoca. Lógicamente, desde la perspectiva del derecho, sus connotaciones son variadas. Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi* a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I.. Op. Cit. P. 210. Para abundar sobre la reforma administrativa, planes y programas que se han implementado fuera del campo de la Procuración de Justicia se recomienda la lectura de: **CARRILLO CASTRO**, Alejandro, “La reforma administrativa en México”, INAP. México; 1973; **FAYA BIESCA**, Jacinto, “Administración Pública Federal”, Porrúa. México; 1979; **LEEMANNS**, Arne (Compilador), “Como reformar la administración pública”, Fondo de Cultura Económica. México; 1977; **MONTAÑÉS**, Luis S. “La reorganización de la rama ejecutiva”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. México; 1979; **NASS**, Otto, “Reforma administrativa y ciencia de la administración”, Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. España; 1964.

<sup>2</sup> Real Academia Española, Op. Cit. p. 165.

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Letra A, Buenos Aires Argentina, Driskill, 1979, p. 961.

En el campo del derecho, *Joaquín Escriche*, en su diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, define la autonomía, de manera puntual, como la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros, como algunas provincias que siendo parte integrante de una nación, tienen sin embargo sus propias leyes y fueros particulares.<sup>4</sup> Es el caso de sistemas federales o confederaciones, donde las partes integrantes se dan sus propias leyes, tienen sus propias autoridades, pero que forman parte de un ente político superior en tamaño y dimensión.

En sentido similar al anterior, el reconocido jurista *Rafael de Pina Vara* concibe por autonomía, la potestad de que pueden gozar las entidades políticas que integran un Estado, dentro de una determinada esfera territorial, que les permite la gestión de sus intereses locales a través de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.<sup>5</sup>

Los órganos autónomos generalmente, son técnicos y de control que no deben guiarse por intereses partidistas o coyunturales. Para su adecuado funcionamiento deben ser independientes de los órganos enclavados en los poderes tradicionales, de los partidos políticos y de otros factores reales de poder, tales como sindicatos, partidos políticos y organizaciones sociales que ejercen presión en clamor de sus demandas (APPO, Frente Popular Francisco Villas, Antorcha Campesina, etc).

El Dr. en derecho, *Enrique Salazar Abaroa* sostiene que los órganos constitucionales autónomos tienden al equilibrio; sus criterios de actuación no ponderan los intereses del momento, sino que buscan preservar la organización, funcionamiento y estabilidad de las instituciones jurídicas. Por las razones expuestas, propone su inclusión en las Constituciones Políticas de los Estados.<sup>6</sup>

La autonomía significa que la persona u órgano tiene la capacidad de gestión sobre los asuntos propios; se detenta un poder de decisión; incluye la capacidad de dictarse sus propias normas. La autonomía involucra el ejercicio de un poder limitado porque forma parte de un poder superior.<sup>7</sup> En sentido similar se

---

<sup>4</sup> **ESCRICHE**, Joaquín, " Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia" Temis, Bogota Colombia; 1987, p. 607

<sup>5</sup> **PINA**, Rafael de y **PINA VARA**, Rafael de, " Diccionario de derecho", Porrúa, México, 1985, p. 112.

<sup>6</sup> **SALAZAR ABAROA**, Enrique Armando, " órganos constitucionales autónomos" Revista Lex difusión y análisis, Tercera Época, Año IV, No. 39, Septiembre México 1998, p. 61

<sup>7</sup> **COSCULLUELA MONTANER**, Luis, " Manual de derecho administrativo", Tomo I, Civitas, Madrid España; 1992, pp. 186 y 187.

pronuncia la autora española *Mercedes Fuertes*, toda vez que la autonomía se circunscribe a un marco determinado, a funciones concretas.<sup>8</sup>

*Jesús Javier Cabañas Calvo* sugiere que el texto constitucional contempla dos tipos de autonomía, a saber:

- De gobierno local y;
- De diseño institucional.

En la primera hipótesis se habla de un formato constitucional que se aplica a una forma determinada de gobierno; así por ejemplo tenemos a las entidades federativas y los gobiernos municipales. En el segundo supuesto nos referimos a los órganos constitucionales autónomos, propiamente dicho.<sup>9</sup>

Para el Dr. *Pedro Rivas Monroy*, los órganos constitucionales autónomos “*son órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer mas transparentes ante la sociedad, teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres depositarios tradicionales del poder publico y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado.*”<sup>10</sup>

Se trata de órganos, instituciones jurídicas que se colocan fuera de la división tradicional del poder; es decir, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el fondo, la idea es la misma, evitar el ejercicio inmoderado del poder por ciertos actores políticos. Toda vez que el concepto de autonomía es ambiguo, en cada país, la legislación prevé cierto grado de autonomía para los órganos constitucionales así determinados. Se dice que algunos tienen autonomía técnica, otros financiera, otros más, reglamentaria, o la mezcla de las mencionadas.

Para que se pueda reconocer la autonomía de ciertos órganos constitucionales, deben revestir una serie de características, que la doctrina considera indispensables, entre las que podemos citar las siguientes:

- Son órganos creados desde la propia Constitución;
- Se han colocado fuera del ámbito de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial);

<sup>8</sup> **FUERTES**, Mercedes, “ El proyecto de ley de autonomía del Banco de España”, Revista de derecho bancario y bursátil, No. 51, Año XII, Madrid, Julio – Septiembre de 1993, pp. 753 y 754.

<sup>9</sup> Cfr.- **CABAÑAS CALVO** Jesús Javier, “ La autonomía de los órganos constitucionales autónomos, Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios” Eduardo Neri” Año 3, Segunda Época, No. 21, México, julio- agosto de 2001, p. 229.

<sup>10</sup> **RIVAS MONROY**, Pedro. Op. Cit. p. 199

- En razón de lo anterior, son independientes de los miembros y órganos de los otros poderes;
- Su organización, funcionamiento y facultades son previstas por el texto primario y las leyes secundarias;<sup>11</sup>
- Existe transparencia en el desenvolvimiento de sus funciones y en el manejo de los recursos que les son asignados;
- Autonomía financiera establecida en la propia Constitución.<sup>12</sup>
- Autonomía política, lo cual implica la oportunidad que tiene el órgano constitucional autónomo para ejercer su función de manera independiente, sin sujeción a otro órgano del Estado.

La propuesta de autonomía del Ministerio Público no es una idea nueva, tampoco se inventa el hilo negro. En algunos países ya se le ha dado autonomía formal al Ministerio Público, y aunque ello no trajo consigo la disminución del índice delictivo, o el mejor funcionamiento de la institución, si es un factor determinante para evitar la politización del nombramiento de su titular, se pueden evitar los casos de consigna y ejercer su poder para reprimir y presionar a los adversarios políticos.

Al margen de los partidos políticos y de los gobernantes existen otros factores de poder capaces de ejercer presión sobre el Ministerio Público, entre los cuales podemos citar a los grupos beligerantes y la delincuencia organizada. Es aquí donde se debe velar por una verdadera autonomía, ya que su poder corruptor, el número de sus miembros, las grandes cantidades de dinero que manejan y su capacidad armamentista son factores que influyen definitivamente en las decisiones que se toman por quienes encabezan la institución sobre la cual se comenta.

A manera de recapitulación, es necesaria la autonomía del Ministerio Público Federal frente a los partidos políticos, porque ellos en lugar de velar por los intereses de la colectividad, protegen intereses de grupo, de los miembros de la camarilla, sin importarles el bien que se puede generar para la ciudadanía. Bajo esta dinámica, su participación en el nombramiento de los titulares de determinados órganos les permite ejercer cierto control para convertir la institución en una armadura más de sus intereses.

Si la principal función del Ministerio Público es perseguir la delincuencia e investigar los hechos presuntamente delictivos regidos por los principios de imparcialidad y objetividad, entonces no le debe

<sup>11</sup> Cfr.- **FERNÁNDEZ AREVALOS**, Evelio, “Órganos constitucionales el Estado”, Editora Intercontinental, Asunción Paraguay 2003, p. 421.

<sup>12</sup> Cfr.- **CARDENAS GRACIA**, Jaime f. Op. Cit. pp. 250 a 252.

interesarse de que persona se trate, si es un servidor público de alta jerarquía o si goza de inmunidad constitucional. El Ministerio Público debe gozar de plena autonomía técnica para investigar, incluso al Presidente de la República, cuando este se vea involucrado en hechos delictivos. La desviación de los recursos públicos y el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios es una materia que debe ser investigada por dos órganos constitucionales, a saber: La Contaduría Mayor de Hacienda y el Ministerio Público local cuando se trata de servidores públicos del Distrito Federal. La politización de estos asuntos es nociva para el Estado de Derecho y para la legitimación de las instituciones, siendo un factor determinante del descrédito de tan importante institución jurídica. Ante los ojos de la opinión pública, el Ministerio Público está sujeto, en algunas ocasiones, a los intereses políticos del momento; procede o no ha de cumplir con su función previo acuerdo entre actores políticos.

En la búsqueda de la autonomía financiera del Ministerio Público se debe pensar primero en una verdadera descentralización fiscal, transfiriendo facultades impositivas a los estados y los municipios; o cualquier otra medida que se traduzca en una mejor distribución del ingreso público entre los miembros de la república. A su vez, el ingreso anual se debe destinar al mejoramiento de la educación, para destinarlo a la inversión productiva y para la procuración y administración de justicia. La solución no está en el incremento de los recursos destinados a la Procuraduría General de Justicia, sino en ámbitos preventivos que mejoran la calidad de vida de la población, esperando que con ello disminuyan sustancialmente los delitos patrimoniales.

## **EL ACOTAMIENTO DE FUNCIONES A CARGO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

### **Marco jurídico:**

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

ejercherà por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

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

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

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

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

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

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

De las funciones previstas en las fracciones antes citadas, la única que me parece que sale del campo de acción primario consiste en la protección de los intereses de los miembros de grupos vulnerables, debido a que el resto van enfocadas a la persecución de los delitos y su participación en la seguridad pública.

**Como persecutor de delitos asume las siguientes atribuciones:**

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;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

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;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

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

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

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

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

X. Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

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

e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

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

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

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

XIII. Las demás que establezcan las normas aplicables

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

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

I. Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quién o quienes en él hubieran intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación, en su caso;

II. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;

IV. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE MAYO DE 1999)

V. Aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación;

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

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

VII. Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público, y

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

**De todas las anteriores desprendemos su necesidad para investigar los hechos delictivos, perseguir los delitos y a los delincuentes. Todas esas funciones son inherentes a la procuración de justicia penal.**

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

I. Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren, en los términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

III. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas, que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito;

IV. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público;

V. Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito, y

VI. Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 6. Las atribuciones en materia de derechos humanos, comprenden:**

I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos;

II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;

III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos, y

IV. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.

Las representación social que ejerce en los tribunales del orden civil (*lato sensu*) es una función que considero ociosa, pues en la práctica se ha desmeritado, desviando recursos humanos y financieros en el despacho de asuntos de poca trascendencia social.

**Artículo 7.** Las atribuciones en asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal, comprenden:

I. Intervenir, en su carácter de representante social, ante los órganos jurisdiccionales para la protección de los intereses individuales y sociales en general;

II. Iniciar el trámite de incidentes penales ante los órganos jurisdiccionales no penales competentes, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;

III. Promover la conciliación en los asuntos del orden familiar, como instancia previa al órgano jurisdiccional, y

IV. Coordinarse con instituciones públicas y privadas que tengan por objeto la asistencia social de menores e incapaces para brindarles protección.

**Artículo 8.** La protección de los derechos e intereses de menores, incapaces, ausentes, ancianos y la de otros de carácter individual o social, consistirá en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro.

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

I. Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva;

II. Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública, y de la procuración e impartición de justicia;

III. Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo;

IV. Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos;

V. Estudiar y analizar las medidas de política criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencias sobre esta materia;

VI. Participar en el diseño de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en los términos de las normas aplicables, y

VII. Intervenir en la evaluación del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal.

Las funciones en materia de política criminal son inherentes a su función principal, por lo que deben mantenerse de la misma manera, aunque con mejoras en el ámbito operativo. La política criminal consiste en la aplicación de todos aquellos conocimientos proporcionados por la investigación científica del delito, del delincuente, de la pena y las medidas de seguridad, en la lucha contra la delincuencia, tanto en su aspecto represivo como preventivo. Todo ello compete al Ministerio Público y a los órganos encargados de la administración de justicia penal, así como a los órganos encargados de la seguridad pública.

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

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

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

- I. Proporcionar orientación y asesoría legal, así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;
- II. Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios;

III. Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IV. Otorgar, en coordinación con otras instituciones competentes, la atención que se requiera.

Artículo 12. Las atribuciones en materia de servicios a la comunidad, comprenden:

I. Promover y desarrollar programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la Institución;

II. Proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad, para el mejor ejercicio de sus derechos;

III. Promover acciones que mejoren la atención a la comunidad por parte de los servidores públicos de la Procuraduría, y

IV. Brindar información general sobre sus atribuciones y servicios, así como recoger las opiniones de la población en torno a la procuración de justicia.

El Ministerio Público se asemeja a un pulpo con muchos tentáculos, pero por la cantidad de brazos que posee, su fuerza se divide en todos ellos, siendo algunos de ellos más débiles que los otros. Por esa razón, las funciones que sean incompatibles o que no pertenezcan a la naturaleza de la institución deben trasladarse a otros órganos de autoridad, porque bien afirma el dicho popular “el que mucho abarca, poco aprieta”, y estos es precisamente lo que ocurre con nuestro Ministerio Público.

### **LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA**

Una medida urgente que se debe adoptar para la profesionalización de los agentes de la policía judicial y del Ministerio Público es la creación de la licenciatura en Procuración de Justicia, ya que sería un paso académico de suma importancia para el fortalecimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal. De forma paralela se propone la especialización académica dirigida a los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Policías Judicial, que están activos. Ambos programas coordinados sistemáticamente permitirán obtener resultados en el mediano y largo plazo, siempre y cuando la medida vaya acompañada de un servicio civil de carrera genuino, no una mera fachada que pretende engañar la inteligencia de quienes estamos involucrados en el medio.

Un policía, debe ser, antes que cualquier otra cosa, un profesional. Dados los vicios de nuestro sistema político, se ha convertido un funcionario de confianza, es decir, sin derecho a la seguridad social ni a la estabilidad en el empleo, pues debe pedir su renuncia cada vez que cambian las autoridades políticas. Se requiere de la creación de una carrera policial perfectamente estructurada, con mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia que verdaderamente se cumplan. Todo este sistema no solo debe tener vida en el papel sino que se debe transformar en una realidad, en una situación palpable por los miembros de la institución ministerial, quienes tiemblan cada vez que cambia una administración política a pesar de que la ley orgánica de la institución prevé un servicio civil de carrera.

Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez ya hace más de una década proponían esto a partir de un estudio comparativo con diversos países entre los que seleccionaron: al ministerio público en Alemania, Francia, Italia, España y los Estados Unidos.<sup>13</sup>

*Jesús Martínez Garnelo* ya proponía desde hace más de una década una especialización a nivel académico, incluso a nivel de licenciatura, para crear una verdadera carrera policíaca, poniendo como ejemplo los casos de Francia, España e Inglaterra.<sup>14</sup> Ello significa que para el Estado, la función de policía debe dejar de ser residual, es decir, que se debe dejar de ver a la policía como una institución e a través de la cual se emplea gente sin expectativas de crecimiento, que solo requieren de un salario ínfimo para subsistir.

Además, el mismo autor ha propuesto que se delimiten perfectamente las funciones que corresponden al Ministerio Público a las que son parte de la policía judicial mediante el trabajo legislativo. Considera que no basta con que los agentes del Ministerio Público sean peritos en derecho, sino que además deben especializarse en el manejo de los medios informáticos.<sup>15</sup> Yo agregaría, que los agentes del Ministerio

<sup>13</sup> Cfr.- **GONZÁLEZ RUIZ** Samuel, **LÓPEZ PORTILLO** Ernesto y **YÁÑEZ** José Arturo, "Seguridad pública en México; problemas, perspectivas y propuestas", UNAM, México; 1994, pp. 90 a 99

<sup>14</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ GARNELO**, Jesús, "Procuración y administración de justicia, reformas y modernización", OGS editores, México, 1994. p. 22.

<sup>15</sup> Cfr.- *Ibíd.* p. 23.

Público sean capacitados como agentes investigadores, en sabuesos para realizar una labor de investigación impecable, para que posteriormente, reunidos todos los elementos de prueba, sean analizados con cautela y ver si con ellos se comprueba el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del denunciado.

La especialización de ambos funcionarios persigue como fin último, abatir los índices delictivos, terminar con la impunidad, pero en el marco operativo, terminar con la insubordinación que hay de los agentes de la policía con respecto a los agentes del Ministerio Público. En teoría, éste último debe ser quien dirija las investigaciones, cuando en la práctica, no sucede de manera cabal. La desarticulación en el funcionamiento de ambos órganos impacta en el resultado de la labor investigativa, que aunado a otros factores ha redundado en el descrédito de la institución sobre la cual se escribe.

Una premisa sobre la cual se construye nuestra hipótesis es que no se requiere de mas sino de mejor policía. Esto significa que estamos en contra de la apertura de un numero indiscriminado de policías mal pagados; por el contrario, debo enfatizar que no es necesaria tanta carroña, pues seria mejor dotarlos de mejores instrumentos de trabajo, pagarles un salario mas decoroso y darles las prestaciones de seguridad social que la constitución establece en el articulo 123. Además, la capacitación constante de los elementos policiales y ministeriales, que aparejado con el derecho a la estabilidad en el empleo se impide que estos salgan de la institución ministerial para compartir sus amplios conocimientos con su nuevo equipo “la delincuencia”.

De nada sirve la profesionalización de los agentes del ministerio público y de los miembros de la policía judicial si posteriormente van a compartir sus conocimientos con la gente a quienes en teoría se debe aprehender. Una mala política estatal hace inútil que se gasten millones de pesos en la lucha contra la delincuencia, si las personas en quienes se invierte ese dinero, pasada una administración, son atraídas por la delincuencia organizada para mejorar sus mecanismos de operación y lograr infiltrarse en la institución que debe perseguirles y acusarles.

Creo que se necesita de un pacto político que tienda a fortalecer a los agentes del Ministerio Público a la policía judicial y las demás corporaciones policíacas y de seguridad pública, que pretenda recobrar su credibilidad y la confianza ciudadana. Las universidades del país pueden participar en ésta labor a través de la revisión de sus planes de estudio y crear junto con las instituciones ministeriales carreras adecuadas a un perfil de profesionales que realmente estén comprometidos con la procuración de justicia.

La gente en general, pero sobre todos los jóvenes debe cambiar su percepción sobre el Ministerio Público y la Policía Judicial; debe hacer a un lado la imagen de una burocracia ociosa, irresponsable, déspota, insensible ante las demandas sociales. La nueva imagen de los multicitados funcionarios debe partir de las aulas, de su preparación académica, para recuperar el prestigio social que algún día tuvieron.

Ya basta de parches legislativos, es momento de crear una gran unidad nacional, aprovechando que desde la presidencia de la república se ha declarado la guerra a los miembros de la delincuencia organizada. Si la política de Estado va dirigida en ese sentido, la política del gobierno del Distrito Federal debe ser acorde a ella. La carrera policial y ministerial son urgentes, y creo que es el momento político para crearlas invitando a los actores políticos, a los miembros de la academia e institutos de investigación jurídica, incluso a la sociedad civil y todos modelar dos carreras universitarias que permitan un desarrollo profesional satisfactorio y una inserción al mercado laboral positivo y efectivo.

### **EL MEJORAMIENTO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMBATEN LA DELINCUENCIA**

El salario es el fin principal que persigue todo trabajador. Se trata sin lugar a dudas, del tema más delicado e importante de la relación laboral. Su contenido económico lo hace esencial, exige la transparencia y exactitud en su normatividad. Por su significado económico despierta el interés del patrón, y la preocupación para los técnicos en la administración del financiamiento y rentabilidad de la empresa.

En razón de su importancia, se necesita atender los derechos económicos que se generan a favor del trabajador, mismos que se producen desde el momento en que surge la relación laboral y no desde la firma del contrato, o la fecha del nombramiento, tal y como lo establecía el derecho mexicano en décadas anteriores. Sobre su flexibilidad cuantitativa, la ley debe ser contundente y no permitir la retribución infrahumana, no obstante, si es permisible la utilización de mecanismos más modernos que se traducen en diversas formas de pago, más seguras y rápidas.

La ley expresamente conceptúa, el sueldo en los siguientes términos: *“El sueldo es la retribución que la institución pública debe pagar al servidor público por los servicios prestados”*. Art. 71 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De una manera sumamente detallada el artículo 72 dispone el principio

que reza así “ *A igual trabajo corresponde igual salario*”. Y digo que se detalla ya que dispone que se debe atender al puesto, horario y condiciones de eficiencia.

Los mecanismos utilizados para el pago del sueldo son muy variados, dada la multiplicidad de formas reales en que se puede satisfacer la prestación; ya que puede hacerse directamente en efectivo, pago en cheque, depósito bancario, incluso, parte del salario puede pagarse en especie. Sin embargo, este pago en especie debe considerarse como un complemento, pues jamás podrá aceptarse que este mecanismo sustituya el numerario, que le brinda al trabajador la oportunidad de elegir cuando, cuanto y como gastar el dinero que se ha ganado como producto de su trabajo.

La remuneración como derecho del trabajador y obligación del patrón es un aspecto de la mayor relevancia en la vida económica y en la relación jurídica, por constituir el fin e interés directo del subordinado, quién pone su fuerza de trabajo, capacidad intelectual, al servicio de la consecución de los fines perseguidos por el patrón. Como su contenido es eminentemente económico, no admite sustitución alguna; cualquier modificación incidiría en la transformación de su naturaleza jurídica - laboral, misma que se aproximaría o se convertiría en explotación o en sociedad.

La relación laboral, cualquiera que sea su origen y el contrato de trabajo no pueden existir sin el elemento remunerador, el cuál junto con la prestación personal de servicios, se pueden considerar sus elementos existenciales. Por el contrario, la subordinación, que como característica resulta ser menos importante. Su existencia o inexistencia, o el grado de aplicación, no afectan el comportamiento laboral ni sus efectos jurídicos.<sup>16</sup>

El salario es el objeto material de la remuneración que el patrón entrega al trabajador por las labores realizadas en beneficio del primero. La fijación del salario puede deberse a un acto de carácter legislativo o administrativo, a la costumbre y a la voluntad del empresario.

Para calcular el salario vital mínimo, su criterio principal debe ser el costo de la vida, aunque en la realidad de la economía mexicana no sea el criterio principal que establece su monto. En países como el nuestro, el salario mínimo legal se identifica con el salario político como instrumento para fines políticos de carácter

---

<sup>16</sup> Cfr.- **KURCIN VILLALOBOS**, Patricia, " Las nuevas relaciones del trabajo", Porrúa, México; 1999. p, 193.

general, predominando sobre el carácter económico, surgido en muchas ocasiones de componendas colectivas entre las tres representaciones (trabajadores, patrones y gobierno).<sup>17</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 123 - A Fracción VI establece que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer de la educación obligatoria a favor de los hijos.

A su vez, la fracción In del apartado "B" del mago ordenamiento dispone que los salarios serán fijados en los presupuestos que al efecto se realicen, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante su vigencia. Además de que en ningún caso los salarios puedan ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

Me basta con decir que el salario que perciben algunos de los miembros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son insuficientes para afrontar las obligaciones que contra un padre de familia, por lo que nuestros compañeros casados sostienen su hogar junto con su pareja. Sin que ello pueda tomarse como excusa, si es un factor importante a tomar en cuenta para frenar la corrupción que aqueja a la institución. Un mejor salario sumado a las prestaciones de seguridad social que pro mandato constitucional nos corresponde permitiría una mejora sustancial en el ánimo de quienes prestamos nuestros servicios para el combate a la delincuencia.

No olvidemos que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. La seguridad social debe ser concebida como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional; es el instrumento más importante de la política social para liberar a los pueblos de la indigencia.

Pasando al concepto del seguro social debemos decir que se trata de un servicio público, por lo que es necesario el despliegue de una actividad realizada principalmente por la administración pública. El artículo 5º de la Ley del Seguro Social establece que la organización y administración del seguro social, se

<sup>17</sup> Cfr. **CALLEJA GARCÍA**, Hernandio, Enciclopedia laboral ", 2ª edición, Dux, ediciones publicaciones, S.A. Barcelona España. p. 92.

encuentra encomendado al organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, como somos los miembros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el artículo 4º de la ley del ISSSTE establece que la administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo que le antecede, así como del fondo de la vivienda, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para *Euquerio Guerrero* toda persona, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.<sup>18</sup> Estamos de acuerdo que nadie puede satisfacer por sí solo sus necesidades propias y de su familia, por lo que debe apoyarse en otras formas de organización social que, mediante el principio solidario permitan el desenvolvimiento de la persona a un nivel digno y decoroso.

Los trabajadores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal requerimos de un sistema de seguridad social confiable, seguro que nos permita la realización de proyectos futuros en base a un servicio civil de carrera bien estructurado y pensado para una vida estable y duradera que, solo es posible mediante la institucionalización de todo el andamiaje orgánico.

### **EL ATAQUE FRONTAL A LA DELINCUENCIA**

La delincuencia ha crecido en el número de sus integrantes, en la sofisticación de sus métodos para operar, especialmente, tratándose de la delincuencia organizada, en que la planificación abarca desde la forma de la comisión de los delitos, hasta los sistemas para legalizar las ganancias obtenidas a través de la actividad delictiva.

La Ciudad de México ha mantenido una organización institucional relativa a la seguridad pública y la procuración de justicia sin grandes cambios, razón por la cual se puede validamente afirmar que no se le ha adecuado a las necesidades y demandas de la ciudadanía, o realidad social.

---

<sup>18</sup> Cfr.- **GUERRERO**, Euquerio, "Manual de derecho del trabajo", 20ª edición, Porrúa, México; 1998. p. 363.

De manera contraria, la delincuencia se ha sofisticado y se ha tornado aún más violenta, creciendo en volumen y en presencia, con la cada vez más común participación del crimen organizado, en actividades delictivas sumamente productivas, principalmente en delitos contra la salud, contrabando, secuestro y robo de vehículos. En este sentido se puede leer el punto de vista del reconocido penalista *Jesús Martínez Garnelo*.<sup>19</sup>

Para eficientar el combate a la delincuencia, sobre todo la organizada se debe adoptar las siguientes medidas de acción:

- Mayor especialización de los cuerpos policíacos, a fin de que conozcan los equipos necesarios y tener la capacidad para luchar en contra de los miembros de las organizaciones criminales;
- Destinar mayores recursos económicos del PIB en la preparación de su gente, compra de armamento sofisticado y el uso de nuevas tecnologías;
- Limpiar a las instituciones encargadas de combatir a la delincuencia de los malos elementos y al mismo tiempo mejorar los mecanismos de fiscalización y control de los miembros de la Procuraduría para evitar que el crimen organizado vuelva a comprar la voluntad estatal;
- Una medida acertada que se ha implementado en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la rotación de los agentes del Ministerio Público a fin de evitar cotos de Poder basados en la impunidad y la corrupción.
- La profesionalización de los cuerpos policíacos y de los agentes del Ministerio Público.
- Es necesaria la especialización de los agentes ministeriales para que conozcan de una manera más profunda los métodos utilizados por la delincuencia para ocultar y disfrazar el producto de las actividades delictivas.
- Una medida adoptada en otros países es el ofrecimiento recompensas a quienes proporcionen informes para dar con los probables responsables de los delitos más graves que aquejan a la comunidad. Es decir, se ha fomentado la delación.

El programa de “Cero tolerancia” ha sido invocado por militantes de partidos políticos y autoridades, algunos de ellos manifestando que podría ser una solución al problema de inseguridad en la Ciudad de México, incluso en años anteriores fueron invitados a la Cd. De México por las autoridades capitalinas

---

<sup>19</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ GARNELO**, Jesús, “Seguridad Pública Nacional. Un sistema alternativo de política criminológica en México”, Porrúa. México; 1999. p. 215.

quienes lo implantaron en la Cd. De Nueva Yory, *Rudolph Gulliani* y el Comisionado de la Policía, de apellido *Bratton*.

Una de las medidas adoptadas para prevenir la delincuencia es el aumento de personal policíaco, equipados con armas y patrullas, para garantizar su presencia permanente en áreas en donde se registra alto índice delictivo. Sin embargo, el aumento cuantitativo de la policía debe ir aparejado del aumento cualitativo de sus miembros, ya que engrosar las filas de policías mal pagados y nada preparados solo creará mayores conflictos debido al fenómeno de la corrupción.

Otro campo de batalla es el que se libra alrededor y dentro de las escuelas, a fin de despistolizarlas y evitar la venta y consumo de drogas; mediante la vigilancia policial en las mismas, y tener un control en quienes ingresan a los planteles, coordinando los esfuerzos directamente con las autoridades de educación. Lamentablemente, en los últimos meses hemos visto como ha crecido el comercio de droga afuera de los planteles educativos; además de que hemos conocido a través de los medios masivos de comunicación sobre hechos violentos con uso de armas de fuego dentro de las escuelas.

Durante el ciclo escolar pero también en las vacaciones, se deben implementar operativos de vigilancia y control en zonas de reunión de jóvenes, como campos deportivos, lugares con albercas y demás sitios, con gente capacitada en distintas actividades deportivas para acercar a los jóvenes a una vida saludable y de sana competencia convivencia, alejándolos de las drogas y demás vicios que a la larga causan problemas familiares y sociales.

Se debe contar con una base de datos de la matrícula escolar a todos sus niveles, conocer las razones de la deserción en las aulas y darle un seguimiento a la actividad escolar de cada niño de la ciudad. De esta manera, si en el referido registro se llega a conocer sobre la deserción de un estudiante, sumado a sus datos generales se podrá tener una presunción de las actividades que podría realizar durante tantas horas de ocio. Este registro no tendría ningún sentido si no se asegura un lugar en la escuela para todos los niños y jóvenes de la ciudad.

Se deben generar alianzas de la policía con los padres de familia, autoridades escolares, medios de comunicación y con la policía de tránsito y vigilancia habitacional para combatir la violencia juvenil. Estas

alianzas solo podrán prosperar en la medida en que la policía vuelva a recuperar su credibilidad, su legitimidad y su prestigio, ya que la ciudadanía es incrédula respecto a las autoridades policiales y ministeriales, cuya popularidad está por los suelos.

Un factor criminógeno en la Cd. de México es la alteración del orden público con motivo de manifestaciones, marchas y mítines que se concentran todos los días en las calles de la capital de la república. Estas conductas se han tolerado, pero ya no se puede permitir, dado que es común la violencia dentro de éstas manifestaciones, así como el hecho de que valiéndose de la revuelta que causan, se atreven a asaltar establecimientos mercantiles, hacer destrozos en vía pública, así como dañar a los automóviles que se encuentran de paso.

Para combatir el narcomenudeo, principalmente, se debe aumentar la vigilancia en patrullas, sobre todo en los lugares en donde se tiene conocimiento del mayor movimiento de la delincuencia, a fin de lograr un incremento de captura en flagrancia, el aseguramiento de vehículos involucrados, así como el cierre de lugares en donde se presume la venta de drogas, previo inventario de los mismos.

Otro punto medular es el combate frontal a la violencia intrafamiliar, para lo cual se debe contar con un sistema de datos y rastreo de las llamadas que se hagan a la policía por incidentes domésticos. Se debe contar con una base de datos sobre antecedentes, para coadyuvar con el Ministerio Público y los jueces penales y familiares que pudieran servir para la resolución de los casos que se presenten.

Las oficinas de asuntos internos, contralorías etc., deben modificar sus políticas relativas a la autoprotección y encubrimiento por el bien de la misma institución ministerial y policial. Además se puede proponer la vigilancia y fiscalización del personal de las instituciones policiales por órganos distintos del gobierno a fin de evitar solapamientos e impunidad hacia el interior de los órganos de la policía. Ello implicaría un sistema de control por órganos externos que dependiera de otras oficinas gubernativas o por una comisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Aunque suena un poco utópico, se puede sugerir la creación de una base de datos de la población desempleada, básicamente de la gente que se encuentra entre las edades de los 16<sup>20</sup> a los 40 años de edad,

<sup>20</sup> La edad mínima que se propone es para evitar la violación de las disposiciones laborales; no se trata de una edad pensada arbitrariamente, ya que una característica de todo sistema jurídico es su congruencia.

dado que uno de los factores criminógenos de la gran ciudad es el desempleo de la gente en edad productiva. Ubicar las colonias y los sitios en dónde mayor índice de gente desocupada viva en ellas contar con una base de datos en dónde se contenga dicha información, así como las presuntas actividades lícitas e ilícitas a que dediquen su tiempo.

Dicha base de datos resultaría inútil, si el gobierno de la Cd. no promueve la creación de empleo a través de la inversión productiva y la atracción de capitales para la inversión en las diversas industrias que favorezcan el desarrollo sustentable. La idea es mantener a la gente ocupada en actividades que le permitan una retribución decorosa y abandonen las actividades ilícitas que les proporcionan los satisfactores que requieren ellos y sus familias. Ciertamente estoy que la mejor estrategia contra la delincuencia en la capital de la república es atacando sus principales causas y con ello evitar el crecimiento del fenómeno delictivo.

Estoy seguro que la lucha contra la delincuencia no solo se puede dar desde la trincheras de la procuración de justicia, sino que es necesaria la participación de las instituciones educativas, las asociaciones religiosas, las instituciones encargadas de promover el empleo, y las que se encargan de la economía nacional y local.

### **LA DESPOLITIZACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DEL C. PROCURADOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El iniciar el presente punto debemos partir de la premisa de que el nombramiento del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal se debe a un movimiento político y no obedece tanto a razones de carácter técnico y profesional. De la larga lista de personas que han ocupado tan digno cargo se puede observar una constante “son gente de confianza del titular del Ejecutivo”.

Debido a la transición política que ha sufrido el Distrito Federal, el nombramiento del C. Procurador capitalino se debe a un acto de voluntad política concertada entre el titular del Ejecutivo Federal y local. Hemos visto con una larga trayectoria política, como fue el caso del maestro *Batíz*, pero que no tenía antecedente ni carrera ministerial.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es que el término utilizado en el rubro del presente punto obedece más al uso de un lenguaje coloquial, conocido por la gente en general que un uso técnico. Dicho de otra forma, el vocablo “despolitización” es más afín a la gente, incluso a los del medio jurídico y político, aunque de entrada sabemos que no es un uso adecuado en el lenguaje de la ciencia del derecho.

De acuerdo con diversos diccionarios y libros especializados en ciencia política se desprenden varios significados de la palabra “política”. El primero de ello consiste en la actividad relacionada con el bien público del Estado. Como actividad es el conjunto de operaciones realizadas por individuos, grupos o poderes estatales en aras a la consecución del bien público. Asimismo, se entiende por política al arte u oficio con que se conduce un asunto o se emplean los medios para la consecución de un determinado fin. Es el arte empleado por un líder para conseguir unidad de voluntad y cooperación para una determinada empresa.<sup>21</sup>

En el fondo, lo que nosotros queremos decir con la despolitización del nombramiento del C. Procurador de Justicia del DF es que los partidos políticos y sus actores dejen de negociar el nombre de la persona que habrá ocupar el cargo con motivo de una negociación política, para ocupar un sitio en el poder que permita el manejo de una institución y su poder al servicio de unos cuantos, de los miembros de una camarilla, olvidándose del bien público y la satisfacción de los intereses de la colectividad.

Las ideas del político mexicano *Manuel Ovilla Mandujano* se adecuan más a la idea que deseo desarrollar en los siguientes párrafos. El autor concibe la política desde cuatro perspectivas diferentes. La primera se refiere a la actividad que realizan los individuos dentro de la comunidad política; la segunda, es la actividad que realizan los individuos y grupos en relación al poder; su tercera acepción es la de un proceso social en relación al poder político; mientras que su último significado es la de ser un proceso de relación entre clases, grupos o estratos sociales dentro de la sociedad política.<sup>22</sup>

La actividad política no se puede concebir sin la idea del poder, su búsqueda y su ejercicio. El poder es la probabilidad de imponer la voluntad propia en una relación social. Dicha imposición se puede manifestar de varias maneras, como en el caso del nombramiento de los servidores públicos de mayor rango dentro de una determinada comunidad política.

---

<sup>21</sup> Cfr.- **COLOMA**, José María, Op. Cit. p. 152.

<sup>22</sup> Cfr.- **OVILLA MANDUJANO**, Manuel, “Teoría política”, 3ª edición, México; 1992. pp. 18 y 19.

La diferencia del poder, del poder político radica en el ámbito en donde ambos se dan; es decir, el primero se da en relaciones personales mientras que el segundo es un hecho social que se da en relaciones institucionales. En ese orden de ideas, el poder político lo puede ejercer el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados y los Senadores como institución, no por la persona que lo encarne.

Entonces, el poder político se entiende como la capacidad de una clase social o parte de ella que impone su proyecto histórico de dominación sobre el resto de la sociedad. Los medios que pueden utilizar para lograr tal imposición son variables, con la posibilidad de clasificarles en : medios pacíficos y violentos de dominación.

*Manuel Ovilla Mandujano* escribe en unas líneas la manera como ve el poder político en la práctica cotidiana, por lo que a continuación me sirvo citar sus palabras:

*“El poder político es coacción y consenso simultáneamente. El poder se entiende a las malas o a las buenas. Se convence y se vence cada día. La retórica y el garrote son los dos cayados del poder político.”*<sup>23</sup>

La clase política está dividida entre los diversos partidos políticos que tienen actividad en nuestro país, y en el Distrito Federal tienen especial relevancia cuatro de ellos: El Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional. Para el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal participan el Presidente de la República personificado por Felipe Calderón Hinojosa y el Jefe de Gobierno, revestido por Marcelo Ebrard Casaubon. Ambos forman parte de dos corrientes políticas que se confrontan habitualmente. El punto más álgido se vivió durante los pasados comicios federales, y por el desenlace del proceso electoral, estos personajes políticos aún no pueden reunirse para platicar sobre los asuntos de mayor relevancia en la capital de la república. No obstante, la procuraduría General de Justicia nunca ha quedado acéfala, pero el nombramiento de su titular se debe a un acto de voluntad política y no a una impecable trayectoria dentro de las filas de la institución.

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* p. 23.

Reitero mi convicción de eliminar todos los tintes políticos que implica el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para lo cual se debe fortalecer y mejorar en la práctica, el sistema de servicio civil de carrera, para que los miembros de la institución con mejor trayectoria institucional tengan la posibilidad de ocupar el más alto cargo, situación que al mismo tiempo fortalece la autonomía del Ministerio Público.

### **LA EFECTIVA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LA VÍCTIMA Y DE LA SOCIEDAD**

Otra reforma, que se propone, tendiente a mejorar el servicio de la Procuraduría cuando tiene contacto directo con las víctimas del delito, es mejorar la calidad en el trato a la víctima y sus familiares, buscando rapidez, cortesía y honestidad, dividiendo el trabajo según se trate de urgencias, gravedad de los delitos, horarios, etc. En este orden de ideas, el único órgano interno encargado de la fiscalización de las actuaciones ministeriales le debe otorgar mayor peso a la calidad del trabajo que se realiza.

Para el penalista mexicano, *René González de la Vega*, la representación social del Ministerio Público se desprende de su carácter de institución pública responsable de promover la defensa de aquellos que se encuentran en un claro estado de indefensión y desventaja ante terceros.<sup>24</sup>

El Ministerio Público actúa como tutor de intereses jurídicos, civiles y sociales; debe vigilar que las leyes se observen, así como representar los intereses sociales indeterminados, interviene como representante social en distintos momentos de la averiguación previa y el proceso en el cual estén inmiscuidos menores de edad y en cualquier caso en el que se de la falta de representación y defensa de intereses jurídicos de personas que así lo requieran

El Ministerio Público por un lado debe proteger los intereses de la víctima y al mismo tiempo debe protección a los intereses de la sociedad. En el primer caso es fácil determinar cuales son los intereses que se deben proteger, como el patrimonio, la integridad física y moral. Pero no es tan sencillo determinar el interés de la sociedad, debido a que este es variable e indeterminado, aunque todos estamos de acuerdo en que los miembros de la comunidad política queremos vivir en paz, sin delincuencia, seguros en nuestros hogares, oficinas y en las calles.

---

<sup>24</sup> Cfr.- **GONZALEZ DE LA VEGA**, René y otros, “La investigación criminal”. Op. Cit. p.27.

Para proteger el interés de la víctima, el Ministerio Público debe buscar la sentencia condenatoria del inculpado, comenzando por un buen trabajo de investigación durante la averiguación previa y sostener la acusación durante el proceso penal. Sumado a lo anterior, debe buscar la reparación del daño a la víctima del delito.

El artículo 42 Código Penal para el Distrito Federal dispone que la reparación del daño comprende, según la naturaleza del delito de que se trate:

1. El restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito.
2. La restitución de la cosa obtenida por el delito, incluyendo sus frutos y accesorios y, si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el Juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial.
3. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima.
4. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados; y
5. El pago de salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión.

Por el momento una de las tareas en las que menos fortuna ha tenido el Ministerio Público es precisamente en lograr la reparación del daño. Ello no se debe precisamente a fallas de la ley, aunque si convendría la revisión de su contenido; pero el factor que principalmente incide en la falta de éxito es que los delincuentes profesionalmente no adquieren bienes a su nombre, siendo siempre insolventes. Nada puede hacer el legislador, ni el Ministerio Público, tampoco el juez, cuando el delincuente es insolvente y por esa causa es prácticamente imposible lograr la reparación del daño.

Sumado a lo anterior, hace falta una reforma al sistema penitenciario para obligar a los internos al trabajo, fomentar la inversión productiva dentro de las prisiones a cambio de un pago justo y decoroso, de cuyo monto se pueda descontar las cantidades a que se haya condenado al responsable para la reparación del daño de su víctima. Ambos factores contribuyen a evitar la protección de los intereses de la víctima.

Por lo que hace a la protección de intereses difusos cabe hacer los siguientes señalamientos. Es de todos sabido que se deben remover los obstáculos que impiden a la gente acercarse a los tribunales en clamor de justicia. Ciertas circunstancias de hecho y de derecho impiden a la gente acercarse a los órganos administrativos y jurisdiccionales en la búsqueda de la protección de sus intereses individuales y colectivos. Es por lo anterior que me hago la siguiente pregunta ¿Cómo hacen los miembros de una determinada comunidad dentro del Distrito Federal para protegerse de las actividades delictivas que se dan en la misma zona? Hay colonias de alto índice delictivo en que se tienen perfectamente ubicados a los principales delincuentes, pero que, por circunstancias ajenas a la comunidad, siguen sueltos y victimizando a los vecinos del lugar. Considero que se deben crear mecanismos jurídicos tendientes a proteger el interés de personas que son potenciales víctimas por vivir en zonas donde tiene gran actividad la delincuencia y evitar que gente inocente forme parte de las estadísticas. Esta propuesta implica un serio cambio en la institución del Ministerio Público, implica el incremento de su estructura, en consecuencia, de su presupuesto, así como de sus facultades constitucionales y legales. Estoy conciente que una reforma de tal envergadura requiere de un trabajo técnico serio y el consenso de varias fracciones parlamentarias, pero el objetivo que se persiguen bien vale la pena.

La víctima ya no es un individuo particularizado; toda vez que como la delincuencia opera de forma distinta, ha modificado el panorama sobre este aspecto del delito. Hoy en día existen delitos que cobran sus víctimas entre miles y millones de personas, a las que los delincuentes no conocen y cuya identidad resulta totalmente intrascendente para ellos. Además, surgen nuevos ofendidos en tanto surgen nuevos intereses en riesgo; ya que ahora son víctimas del delito, la sociedad, el Estado y la comunidad internacional.<sup>25</sup> Las conductas delictivas a que me refiero son por ejemplo, los delitos contra la salud.

---

<sup>25</sup> Cfr.- **GARCÍA RAMÍREZ** y otros, "Seminario de actualización sobre la reforma constitucional y legal en materia de delincuencia organizada", Instituto de la Judicatura Federal. México; 1998. P. 18.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** De acuerdo al presente trabajo de tesis se puede concluir que el concepto de **MINISTERIO PÚBLICO “COMO INSTITUCION”** es el siguiente: Es el órgano público específico tutelador de los legítimos intereses de la colectividad; surge como representante encargado de velar por el interés del estado, de la sociedad y de los particulares, y pugna por accionar un derecho que a sido infringido, buscando en todo momento su reparación y resarcimiento. Es quien ostenta en forma imparcial y sin apasionamiento el monopolio del ejercicio de la acción penal y su prosecución en la secuela procesal, para obtener la reparación del daño causado a la esfera jurídica de la sociedad, por conductas delictivas cometidas por alguno de sus integrantes, o bien el reconocimiento fehaciente por la autoridad competente de la inocencia de l procesado, es por ello que la Institución del Ministerio Público es de buena fe. Dentro de la gran responsabilidad que tiene esta institución, se encuentra la de vigilar la legalidad de la esfera de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; y además de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal y todas aquellas facultades de que la ley otorga injerencia en su calidad de representante social.

**SEGUNDA:** Es de suma importancia que el Ministerio Público en la etapa de investigación y de integración de la averiguación previa se avoque completamente a la investigación de los hechos delictivos, basándose en una adecuada metodología de la investigación, toda vez que el termino constitucional que tiene es de 48 horas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, por lo anterior considero que no se debe distraer al Ministerio Público en esa etapa tan importancia cuando se trate de delitos que tienen una pena privativa y en los cuales se cuenta con la presencia del probable responsable, por lo que propongo con este trabajo de tesis que las agencias del Ministerio Público dentro de cada Coordinación Territorial trabajen CON detenido y SIN detenido y en relación a estas últimas que cuando se trate de delitos de VIOLENCIA FAMILIAR Y AMENAZAS se acudan a las areas especificas como son: CAVI, ADEVI, ETC. En las cuales también se cuenta con AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO. Lo que ayudara para agilizar la atención de la ciudadanía y en especial a las victimas de un delito en los que se encuentre un probable responsable puesto a disposición. Por lo que considero con lo anterior que al tener el tiempo suficiente para la integración de las averiguaciones previas los pliegos de consignación tendrán una mejor calidad y el cuerpo del delito asi como la probable responsabilidad se acreditaran de manera adecuada, lo cual permitirá que los jueces con mayor facilidad y claridad decreten los autos de formal prisión.

**TERCERA:** Así también es menester considerar que el Ministerio Público debe tener una autonomía económica propia auxiliada por la Delegación Política a la que pertenezca, con la finalidad de que el Ministerio Público cuente con los medios económicos suficientes para poder llevar a cabo la investigación de los hechos específicamente en las indagatorias en que se cuente con probable responsable puesto a disposición, lo anterior en atención a que en las Coordinaciones territoriales se debe contar con VEHÍCULOS debidamente balizados para llevar a cabo las Inspecciones Oculares en el lugar de los hechos, ya que en muchas ocasiones se retarda la presencia del Ministerio Público en el lugar de los hechos por carecer de vehículo para transportarse, por ejemplo en los casos de un homicidio en la vía pública el personal de Servicios periciales acude al lugar en una ambulancia fúnebre en la cual únicamente caben dos peritos, el personal de la policía judicial viaja en una patrulla en la cual viajaban dos agentes y en caso de encontrar probables responsables o testigos de los hechos en el lugar, la patrulla se ocupa para transportarlos. Se debe contar con MATERIAL suficiente como pueden ser FAJILLAS, MATERIAL DE PAPELERÍA, en su caso cubre bocas, cubre ojos, guantes de látex y porque no, pantalón y camisola que se utiliza en los hospitales para proteger la ropa o en su caso batas, ya que en la práctica es muy común que en los lugares de los hechos se ensucien las ropas personales las cuales pueden echarse a perder.

**CUARTA:** La profesionalización de los Agentes del Ministerio Público, oficiales Secretarios, Policía judicial y Servicios periciales a través de cursos a los que tengan acceso tanto el personal de TURNO como de MESAS DE TRAMITE, con la finalidad de integrar adecuadamente las averiguaciones previas CON y SIN detenido, así mismo estimular económicamente al personal ministerial, (como lo está haciendo la Secretaria de Seguridad Pública), cuando trabajen averiguaciones previas de relevancia e impacto social en las cuales se haya dictado el auto de formal prisión a los probables responsables, por lo anterior considero de mayor importancia que en cada Delegación Política sus Coordinación Territorial sean CLASIFICADAS como “A” en las cuales la carga de trabajo sea mayor, se trabajen los asuntos relevantes o de impacto social de cada Delegación y con detenido; “B”, en las cuales la carga de trabajo sea mayor y únicamente se trabaje con detenido, y “C” en las cuales la carga de trabajo sea menor y no se trabaje con detenido, por lo anterior el estímulo debe hacerse únicamente a las agencias del Ministerio Público clasificadas como “A”, lo que provocara que tanto los agentes del Ministerio Público de las agencias “B” y “C”, se superen en conocimientos y práctica para tratar de estar en la agencia “A”. En base a lo anterior considero que la forma

de valorar al personal Ministerial será a través de la integración de sus averiguaciones previas así como de exámenes que se lleven a cabo.

**QUINTA:** De mucho tiempo atrás he tenido la inquietud de que la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal sea a través del Servicio Civil de Carrera, es decir que el citado funcionario salga de las filas de la Institución por su brillante trayectoria y antigüedad en la misma, lo cual considero que es de suma importancia ya que al pertenecer y haber hecho una carrera dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sabrá cuáles son los problemas reales que sufre la institución (por los que tuvo que haber pasado durante su trayectoria laboral) y así podrá atacarlos y de ser posibles subsanarlos para así poder brindar una mejor atención a la ciudadanía que en la mayoría de los casos es la que sufre las carencias del Ministerio Público como Institución y dentro de sus instalaciones ya que en la mayoría de ellas son de mala calidad y por citar un ejemplo diré que en dichas instalaciones no se cuenta con sanitarios para los ciudadanos y aun pero para el personal, lo que provoca un enojo en la ciudadanía la cual descarga su enojo sobre el personal ministerial.

Es por ello que considero de mayor importancia que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal no sea nombrado con fines políticos lo que ha provocado que a esta gran Institución lleguen personas que no han tenido la experiencia suficiente para poder dirigirla y mucho menos sabe la realidad que se vive en las agencias del Ministerio Público basándose únicamente en estadísticas las cuales se pueden manejar a libre albedrío y como más les convengan.

## BIBLIOGRAFIA

**ACOSTA ROMERO**, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 12ª edición. Porrúa. México; 1995.

**AUTOR CORPORATIVO**, “Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”, Tomo I, PGJDF, México; 1996.

**BARRAGÁN BARRAGÁN**, José. “Introducción al Federalismo (la formación de los poderes 1824.” Universidad de Guadalajara, México, 1994.

**BARRITA LÓPEZ**, Fernando A. “La averiguación previa”, Porrúa, México; 2000.

**CABAÑAS CALVO** Jesús Javier, “ La autonomía de los órganos constitucionales autónomos, Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios” Eduardo Neri” Año 3, Segunda ...poca, No. 21, México, julio- agosto de 2001.

**CALLEJA GARCÍA**, Hernandio, Enciclopedia laboral ", 2ª edición, Dux, ediciones publicaciones, S.A. Barcelona España.

**CÁRDENAS GRACIA** Jaime F. “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”, UNAM, México; 1996.

**CARRILLO CASTRO**, Alejandro, “La reforma administrativa en México”, INAP. México; 1973;

**CASTILLO SOBERANES**, Miguel Ángel, , “El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público”, UNAM. México; 1992.

**CASTRO Y CASTRO**, Juventino V. “Réquiem para el Ministerio Público en el amparo.” Suprema Corte de justicia de la Nación, México, 2001.

**CASTRO**, Juventino V. “ El Ministerio Publico en México” 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

**CASTRO**, Juventino V. “El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones”, 10ª edición, Porrúa, México; 1998.

**COLOMA**, José María, “Léxico de política”, Editorial Laia, España; 1975.

**COSCULLUELA MONTANER**, Luis, “Manual de derecho administrativo”, Tomo I, Civitas, Madrid España; 1992.

**DELEUZE** Gilles y **GUATTARI** Félix, “¿Qué es la Filosofía?” Traducido por Thomas Kauf. Editorial Anagrama, España, 1993.

**DÍAZ DE LEÓN**, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal”, Tomo II. Porrúa. México; 1986.

**DÍAZ DEL LEÓN**, Marco Antonio, “Diccionario de derecho procesal penal y de términos usuales en el proceso penal.” Tomo II, 2ª edición, Porrúa, México, 1989.

**Diccionario enciclopédico Vox**, lexis 22, Tomo 16, Park/Port, 2ª edición, España; 1977.

**Diccionario enciclopédico vox**, lexis 22”, Tomo 10, Gev-Homo. España; 1976.

**Enciclopedia Jurídica OMEBA**, Tomo I, Letra A, Buenos Aires Argentina, Driskill, 1979.

**ESCRICHE**, Joaquín, “Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia” Temis, Bogota Colombia; 1987.

**FAYA BIESCA**, Jacinto, “Administración Pública Federal”, Porrúa. México; 1979;

**FERNÁNDEZ AREVALOS**, Evelio, “Órganos constitucionales el Estado”, Editora Intercontinental, Asunción Paraguay 2003.

**FIX ZAMUDIO**, Héctor, “Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo”, UNAM. México; 2002

**FLORIS MARGANDANT**, Guillermo, “El Derecho privado romano”, 13ª edición, editorial Esfinge, México; 1985.

**FUERTES**, Mercedes, “ El proyecto de ley de autonomía del Banco de España”, Revista de derecho bancario y bursátil, No. 51, Año XII, Madrid, Julio – Septiembre de 1993.

**GAMAS TORRUCO**, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porrá y UNAM. México; 2001.

**GARCÍA RAMÍREZ** y otros, “Seminario de actualización sobre la reforma constitucional y legal en materia de delincuencia organizada”, Instituto de la Judicatura Federal. México; 1998.

**GOLDSCHMIDT**, James, Derecho procesal civil”, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México; 2003.

**GÓMEZ LARA**, Cipriano, “Teoría general del proceso”, 8ª edición, Harla, México; 1990.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René y otros. “La investigación criminal.” 2ª edición, Porrúa, México, 2000.

**GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René y otros. “La investigación criminal.” Porrúa, México, 1999.

**GONZÁLEZ RUIZ** Samuel, **LÓPEZ PORTILLO** Ernesto y **YÁNEZ** José Arturo, “Seguridad publica en México; problemas, perspectivas y propuestas”, UNAM,, México; 1994.

**GUERRERO**, Euquerio, “Manual de derecho del trabajo”, 20ª edición, Porrúa, México; 1998.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**, “Diccionario jurídico mexicano”, 9ª edición, Porrúa, Tomo A- CH. México; 1996.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**, “Diccionario jurídico mexicano”, Tomo I-O, Porrúa, México; 1998.

**KURCIN VILLALOBOS**, Patricia, " Las nuevas relaciones del trabajo", Porrúa, México; 1999.

**LEEMANNS**, Arne (Compilador), “Como reformar la administración pública”, Fondo de Cultura Económica. México; 1977;

**MALBERG R.** Carré de, “Teoría general del Estado”, 2ª edición UNAM y Fondo de Cultura Económica, México; 1998.

**MARTÍNEZ GARNELO**, Jesús, “Procuración y administración de justicia, reformas y modernización”, OGS editores, México, 1994.

**MARTÍNEZ GARNELO**, Jesús, “Seguridad Pública Nacional. Un sistema alternativo de política criminológica en México”, Porrúa. México; 1999.

**MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999.

**MARTÍNEZ PINEDA**, Ángel “El proceso penal y su exigencia intrínseca” Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

**MARTINEZ PINEDA**, Ángel “Estructura y valoración de la acción penal” Editorial Azteca. México; 1968.

**MATOS ESCOBEDO**, Rafael.- Acción penal y Ministerio Publico. Revista criminalia, año VII, No. 2.

**MONTAÑÉS**, Luis S. “La reorganización de la rama ejecutiva”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. México; 1979;

**NASS**, Otto, “Reforma administrativa y ciencia de la administración”, Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. España; 1964.

**OSORIO Y NIETO**, Cesar Augusto, “La averiguación previa”, 11ª edición. Porrúa. México; 2000.

**OVILLA MANDUJANO**, Manuel, “Teoría política”, 3ª edición, México; 1992.

**PÉREZ DE LEÓN**, Enrique E. “Notas de derecho constitucional y administrativo”, 12a edición. Porra. México; 1991.

**PINA**, Rafael de y **PINA VARA**, Rafael de, “ Diccionario de derecho”, Porrúa, México, 1985.

**Real Academia Española**, “Diccionario de la lengua española”, Tomo I, 21ª edición, editorial Espasa-Calpe, España; 1992.

**Real Academia Española**, “Diccionario de la lengua española”, Tomo II, 21ª edición, editorial Espasa-Calpe, España; 1992.

**RIVAS MONROY**, Pedro.

**RODRÍGUEZ MANZANERA**, Luis, “Victimología”, 7ª edición, Porrúa, México; 2002.

**SALAZAR ABAROA**, Enrique Armando, “órganos constitucionales autónomos” Revista Lex difusión y análisis ,Tercera ...poca, Año IV, No. 39, Septiembre México 1998.

**SCHMILL ORDÓÑEZ** Ulises, “El sistema de la Constitución mexicana”, Textos universitarios, México. 1977.

**SILVA SILVA**, Jorge Alberto “Derecho procesal penal” 2ª edición, Oxford, 1990.

**TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México, 1808-1999”, 22ª edición, Porrúa, México; 1999.