

***“IMPOSIBLE NO ES UN HECHO, ES UNA OPINIÓN.
IMPOSIBLE NO ES UNA DECLARACIÓN,
ES UN RETO. IMPOSIBLE ES TEMPORAL,
IMPOSIBLE ES POTENCIAL”***



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.



INSTITUTO UNIVERSITARIO NEZAHUALCÓYOTL.

INCORPORADO A LA UNAM.

**“FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS
DEFICIENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL
DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACIÓN
PREVIA.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALDO FLORES TAVIRA.



ASESOR:

LIC. JORGE ELEUTERIO ALMAZAN SOLANO.

ESTADO DE MÉXICO.

2010.

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS, infinitamente te estoy agradecido por darme la oportunidad de superarme en todos y cada uno de los aspectos de mi vida, gracias por darme tanta dicha y felicidad a lo largo de mi existencia y sobre todo gracias por poner en mi vida a dos ángeles (mis padres) que siempre han sabido guiar mi camino con su comprensión y cariño.

A MIS PADRES, sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificio y esfuerzos, gracias por confiar en mí y brindarme su apoyo en todo momento, todos y cada uno de mis triunfos están totalmente dedicados a ustedes.

A MI MADRE GRACIELA TAVIRA GONZÁLEZ, que es el ser más valioso del mundo gracias por el apoyo moral, su cariño y comprensión que desde siempre me ha brindado. Por guiar mi camino y estar junto a mi cuando más te he necesitado.

A MI PADRE FERNANDO FLORES PINEDA, por que siempre ha sido para mi un hombre grande y maravilloso, y que en cada momento de mi vida he admirado, gracias por tu consejos que rigen cada aspecto de mi vida, y sobretodo gracias por tu apoyo incondicional.

A LA LICENCIADA EN DERECHO CLAUDIA FLORES TAVIRA, mi hermana, que desde pequeños la he visto siempre con cariño y admiración gracias por brindarme su apoyo y consejos que me alentaron a seguir adelante.

A LA LICENCIADA EN DERECHO REYNA IBETH VÉLEZ HERNÁNDEZ, por su comprensión, apoyo y estímulo para que la realización de este trabajo fuera posible, por tener tanta confianza y fe en mi; y seguirme alentando a seguir siempre adelante; pero sobre todo gracias por la ternura y el cariño que me ha manifestado en todo momento que lo he requerido.

A MI ASESOR LICENCIADO EN DERECHO JORGE ELEUTERIO ALMAZAN SOLANO, un profundo agradecimiento ya que sin su apoyo no hubiera sido posible conseguir el objetivo, gracias por sus enseñanzas, por brindarme siempre un espacio de su tiempo, gracias por aquellos consejos que me ayudaron durante la carrera y a mejorar los aspectos de mi vida, por la confianza depositada en mi y por que se que de ahora en adelante no solo será mi asesor sino también mi gran amigo, con la más grande admiración y respeto.

AL H. JURADO, por la distinción que me hacen al concurrir a la sustentación de mi disertación profesional, agradeciéndoles de antemano su honorable presencia, y sobre todo gracias por apoyarme en la realización de este trabajo.

Al término de esta etapa de mi vida quiero expresar un profundo agradecimiento a todas aquellas personas que con su apoyo y estímulos me ayudaron a conseguir esta hermosa realidad.

ÍNDICE

“FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS DEFICIENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACION PREVIA”

INTRODUCCIÓN.....	10
-------------------	----

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1 EL MINISTERIO PÚBLICO.....	13
1.1.1 EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.....	16
1.1.2 EN EL MÉXICO COLONIAL.....	19
1.1.2 EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.....	21
1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	23
1.3 PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO.....	25

CAPITULO II

LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1	GENERALIDADES.....	29
2.2	REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.....	34
2.2.1	DENUNCIA.....	39
2.2.1.1	FORMA Y CONTENIDO DE LA DENUNCIA.....	41
2.2.1.2	PERSONAS FACULTADAS PARA FORMULAR LA DENUNCIA.....	42
2.2.2	PERSONAS FACULTADAS PARA FORMULAR LA QUERRELLA.....	42
2.2.2.1	CONTENIDO DE LA QUERRELLA.....	45

CAPITULO III

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

3.1	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	51
3.2	LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL	

DISTRITO FEDERAL.....	52
3.3 REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA.....	55
3.3.1 DE LA OFICIALÍA MAYOR Y DIRECCIONES DE ÁREA.....	64
3.3.1.2 DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO.....	65
3.3.1.3 DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.....	68
3.3.1.4 DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.....	68

CAPITULO IV

DE LAS DEFICIENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACION PREVIA

4.1 LA FALTA DE RECURSOS HUMANOS.....	71
4.1.1 ESCASA O NULA DILIGENCIA EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	78
4.1.1.2 FALTA DE PROFESIONALISMO.....	80

4.1.1.3	FALTA DE EFICIENCIA.....	81
4.1.1.4	FALTA DE EFICACIA.....	84
4.1.1.5	FACTORES DESICENTIVOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS Y QUERELLAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.....	86
	CONCLUSIONES.....	91
	BIBLIOGRAFÍA.....	98

INTRODUCCIÓN.

Es de todos conocido que en nuestro país la justicia penal está a cargo de los jueces en esa materia, pero que la autoridad que investiga inicialmente los hechos posiblemente delictivos, luego los presenta ante el juez imputando su comisión a quienes sean responsables y a través del debido proceso generalmente los acusa para que sean condenados, es el Ministerio Público, institución que por mandato Constitucional tiene a cargo la investigación de los delitos con auxilio de una policía investigadora anteriormente conocida como “policías judiciales” y a los servicios periciales que en conjunto conforman la trilogía necesaria para la procuración de justicia.

El Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución vigente adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

Esta institución del Estado no persigue ningún interés propio, ni ajeno, sino que realiza llanamente la voluntad de la ley; también es un órgano jerárquico o único, con poder de mando, radicando este mismo en el procurador, por lo que los agentes del Ministerio Público constituyen solamente una prolongación del titular. Es considerado indivisible, puesto que los funcionarios actúan exclusivamente a nombre de la institución. Es un órgano independiente frente al poder judicial y al poder ejecutivo. Se le considera irrecusable, con la potestad de conocer de cualquier tipo de asunto sometido a su consideración, amén de que en su actuar está exento de responsabilidad.

El Ministerio Público realiza principalmente su función investigadora dentro de la etapa de la averiguación previa, donde desahoga todas aquellas diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del

indiciado. En esta fase del procedimiento el Ministerio Público actúa como autoridad.

No obstante la problemática de esta Representación Social es que carece de muchos recursos en todos los ámbitos para poder realizar eficientemente su trabajo, la falta de éstos hacen que se demerite el profesionalismo de los Agentes del Ministerio Público y como consecuencia de lo anterior trae consigo la falta de impartición de justicia pronta y expedita en la etapa de averiguación previa. La finalidad de este trabajo es demostrar que el Representante Social realmente puede actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia, siempre y cuando los altos mandos de los que depende directamente el Ministerio Público le proporcionen todos los elementos y herramientas necesarias para que pueda actuar con la máxima diligencia exigida y requerida no solo por nuestras leyes sino también por todos los mexicanos que estamos hambrientos de impartición de justicia.

Para el trabajo que a continuación se presenta se uso el método inductivo, ya que parte de lo general a lo particular especificando todos aquellos aspectos que influyen en las deficiencias que tiene esta Fiscalía al momento de integrar una averiguación previa, mismas que son producto de una falta de interés del Estado hacia esta Institución tan importante y trascendental en el proceso penal; además el presente trabajo de tesis contiene en su primer capítulo parte de la historia de aquellos factores que dieron origen al Ministerio Público en México.

De igual forma dentro del segundo capítulo analizaremos todas las generalidades, conceptos y características de esta Institución durante la fase de indagatoria.

Asímismo, en el tercer capítulo hablaré de su organización y funcionamiento sobre todo de aquellas direcciones que se encargan de destinar recursos humanos, tecnológicos y presupuestales.

Por último en el cuarto capítulo se establece que el Ejecutivo de los tres niveles de Estado debe plantear una profunda reforma al diseño del sistema de justicia penal con el propósito de proveer de más recursos a una de sus instituciones clave como lo es el Ministerio Público.

Como consecuencia de lo anterior tenemos un Ministerio Público que no se apega a las tareas que Constitucionalmente le fueron encomendadas como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, eficacia y falta de diligencia; lo que constituye un factor desincentivo para los gobernados hacer del conocimiento a un Fiscal Investigador de un hecho posiblemente constitutivo de delito, generando impunidad para los delincuentes.

El objeto de este trabajo de investigación es demostrar que cuando el ejecutivo, porque de él, depende el Ministerio Público, asuma su responsabilidad constitucional y preste la atención debida a esta Institución de naturaleza primordial, cuya función es la investigación de los delitos, se podrá decir que en México sus autoridades han dirigido los ojos a un problema real que nos aqueja a todos los ciudadanos; la falta de atención por parte de nuestras autoridades, para brindar una verdadera impartición de justicia, que nuestra sociedad reclama a cada instante.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 EL MINISTERIO PÚBLICO.

“...el Ministerio Público tiene el carácter de órgano estatal permanentemente para hacer valer la pretensión penal nacida del delito, y su vida está íntimamente ligada a la acción penal...”¹

Asímismo, es la fiscalía u órgano acusador del estado, este Representante Social, actúa en nombre de la sociedad. Suele ser considerado como la parte acusadora, de carácter público, encargada por el estado, de exigir la actuación de la pretensión punitiva y de su resarcimiento, en el proceso penal.

Como representante de la sociedad, el ministerio público no persigue ningún interés propio, sino que realiza llanamente la voluntad de la ley.

Tiene como atribuciones la investigación de los delitos, en la averiguación previa; la representación judicial de la federación; la vigilancia y garantía del debido proceso; la promoción de una sana administración de la justicia y la denuncia inmediata de las leyes contrarias a la constitución, entre una rica gama de actividades que se desparrama entre los ministerios públicos de competencia común y federal.

¹ Castro y Castro Juventino V., *“El Ministerio Público en México Funciones y Disfunciones”*, 9a ed. Porrúa, México, 1996, p. 35.

Primero para conceptualizar al Ministerio Público citaremos a **Liebman**² quien nos dice al respecto que “...Para vigilar a fin de que las partes no abusen del poder que la ley les reconoce de limitar la libertad de acción y de juicio del Juez, máxime en los casos en que su interés cabe que no coincida con el descubrimiento de la verdad, está un órgano público que puede a veces accionar y siempre concluir en las causas civiles, el Ministerio Público...”; sin embargo, otros autores como **Véscovi**³ afirma que “...En una acepción estricta y ajustada, por ministerio público cabe entender solo el representante de la causa pública en el proceso...”

Fix Zamudio⁴ prefiere hacer una descripción del Ministerio Público “...como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad...”

A nuestro juicio la institución del Ministerio Público es principalmente judicial aunque a veces se le atribuyan actividades que merecen ser calificadas como administrativas.

² Enrico Tullio Liebman, **“Eficacia y Autoridad de la Sentencia y Otros Estudios Sobre la Cosa Juzgada”**, Ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 1ª ed. 2000, p. 152.

³ Enrico Vescovi, **“Teoría General del Proceso”**, Ed. Temis Librería, Bogotá Colombia, 1984, p. 173.

⁴ Fix Zamudio Héctor, **“Función Constitucional del Ministerio Público, Tres Ensayos y un epílogo”**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, num. 111, México 2004, 1ª ed. 2002, 1ª reimpresión 2004. p. 42.

De acuerdo con **Colín Sánchez**⁵, “...el Ministerio Público es una institución dependiente del Estado, (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignen las leyes...”

Por su parte, **Leopoldo de la Cruz Agüero**⁶, da un concepto más detallado del Ministerio Público al definirlo como “...la Institución u organismo de carácter administrativo, perteneciente al Poder Ejecutivo Federal o Estatal, en su caso, cuyas funciones, entre otras, son las de representar a la Federación o al Estado y a la sociedad en sus intereses públicos; investigar la comisión de los delitos y perseguir a los delincuentes, en cuya actividad tendrá como subordinada a la policía administrativa; ejercitar la acción penal ante los tribunales judiciales competentes y solicitar la reparación del daño, cuando proceda; como representante de la sociedad procurar la defensa de sus intereses privados cuando se trate de ausentes, menores o incapacitados etcétera, etcétera...”

Por otro lado **Miguel Acosta Romero**⁷, lo define como una institución del Estado (Poder Ejecutivo) cuya actuación se da en representación y tutela de la sociedad, y que “...realiza las investigaciones necesarias para buscar el nexo de causalidad entre el presunto responsable y el acto o hecho constitutivo del delito...”; ejercitando la acción penal en todos los casos que las leyes le asignan.

El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado, el cual actúa en representación de la sociedad en el ejercicio de la acción penal y la tutela

⁵ *Castillo Soberanes Miguel Ángel, “El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinales, núm.131, 1ª ed., México 1992, p. 13.*

⁶ *De la Cruz Agüero Leopoldo, “Procedimiento Penal Mexicano” (teoría practica y jurisprudencia) 2ª ed., Porrúa, México 1996, p. 50.*

⁷ *Acosta Romero Miguel y López Betancourt Eduardo, “Delitos Especiales” (doctrina-legislación-jurisprudencia) 6a ed., Porrúa, México, 2001. p.33.*

social en todos aquellos casos que le asignan las leyes, es un órgano sin género, de naturaleza muy singular, ya que adopta un sinnúmero de fases en su funcionar.

1.1.1 EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.

En un tiempo las familias se reunían a manera de formar Estados, por la necesidad material de convivencia y además como éstos no tenían ningún poder económico, claro, refiriéndonos a algunos países de Europa, los cuales en esos tiempos ya tenían ganadería y sobre todo, eran grandes trabajadores de la tierra.

Los aztecas se agrupaban bajo la potestad de un jefe guerrero, el cual ejercía un poder sobre ellos al grado tal que los dominaba, así es como el derecho va a nacer, no surgido de las relaciones entre el jefe y los miembros de la familia, sino más bien, nace de las relaciones entre dos estados o ciudades rivales, para normar sus relaciones.

“...Bajo este primer origen es como se fue conformando el imperio azteca, quien es conocido originalmente como " Tenochtitlán ", la cual se encontraba constituida en cuatro barrios (Atzacualco, Zumpango, Teyapan y Moyotitlán), a los que posteriormente se les incorpora un quinto barrio, que se llamó (Tlatelolco); estos se encontraban divididos a su vez, en cinco " Calpullis" conformados estos por Chinampallis, esto es por caseríos donde vivían las familias; siendo el Calpilli organización básica de los aztecas, su unidad social llegó más allá de una organización religiosa, militar y política.

Su forma de gobierno, claro está, que no fue siempre la misma, ya que comenzó siendo una oligarquía y terminó siendo una monarquía, que también se caracterizaba por su gran despotismo efectivo.

Su emperador quien recibía el nombre de " Tlatoaní ", era el jefe máximo religioso, el jefe máximo de la administración de justicia, y el jefe máximo del ejercito, en el que su voluntad era la única fuente de disposiciones normativas, para lo cual no existían limites legales en contra de éste, por tal motivo, detentaba en su persona la función ejecutiva, legislativa y judicial, siendo además de todo esto, el responsable espiritual de todo el pueblo.

En cuestión de la administración de justicia era facultad exclusiva del Tlatoaní, quien se atreviera a usurpar esta función, se le sancionaba con la pena de muerte.

Como el Tlatoaní tenía tantas funciones en su investidura, era obvio que tenía que delegar algunas funciones a otras personas.

Tenía un " doble " que era hombre, pero el cual conformaba a la mitología azteca, era mujer dominante " Zihuacóatl" que su significado era (Reflejo de la dualidad divina), encabezando la administración de justicia, pues era considerado el más alto tribunal de la Tenochtitlán.

Subordinado a éste, se encontraba un tribunal colegiado conocido como el " Tlaxalli ", al frente de los Taxitlan. Y por último jueces en cada Calpulli quienes despachaban sus negocios en los Teucallis.

El Tlatoaní impartía justicia doce días al mes personalmente, resolviendo al igual que las demás instancias, basándose, como anteriormente se dijo, en su ley de saber y entender.

Esto es muy importante, pues tener conocimiento del sistema de justicia entre los aztecas, entre los cuales imperaba un sistema de urnas que eran los encargados de regular el orden y sancionar todo acto hostil que se presentará y llegara a transgredir los usos y costumbres de la sociedad de aquellos tiempos..."⁸

⁸ http://html.rincondelvago.com/ministeriopublicoenmexico_5.html.

“...El monarca delegaba distintas atribuciones a funcionarios específicos. En materia de justicia el Chihualcóatl desempeñaba funciones muy peculiares; auxiliaba al Hueytlatoaní, vigilaba la recaudación de los tributos, presidía el tribunal de apelación y era una especie de consejero del monarca, al que representaba en algunas actividades entre las que se encontraban, la preservación del orden social y militar.

El Tlatoaní que era el personaje de la divinidad gozaba de la libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio, era el indicado de perseguir y detener a los delincuentes, aunque como ya anteriormente se dijo, éste delegaba estas funciones en los jueces, quienes al mismo tiempo eran auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, además éstos se encargaban de perseguir al delincuente, realizando para ello las investigaciones pertinentes y aplicando el derecho.

Por lo anteriormente dicho no se considera que exista alguna similitud entre el Tlatoaní y el Cihuacóatl, con el Ministerio Público de nuestros tiempos, ya que en esencia las funciones de aquellos, consistían en atribuciones jurisdiccionales...”⁹

En la actualidad no existe mucha información que revele o indique la actuación de un Representante de la Sociedad en dicha época, la función represiva penal se ejerció a través de la venganza privada. Eran los tiempos de la Ley del Talión, y la justicia se hacía por propia mano, por la víctima del delito o de sus familiares.

Conforme se fueron organizando las sociedades, la justicia se impartía a nombre de la divinidad, este periodo fue el de la venganza divina; después se impartía a nombre del interés público, para proteger el orden y la tranquilidad de la sociedad, este periodo fue el de la venganza pública. Posteriormente, el tlatoaní al

⁹ Colín Sánchez Guillermo, ***“Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”***, 9ª ed., México 1983, p. 111.

delegar funciones en los jueces y funcionarios encargados de investigar y perseguir a los delincuentes, quién a su vez eran auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios realizaban funciones, que si bien es cierto no son semejantes a las funciones que realiza el Ministerio Público de nuestros días, también lo es, que investigaba y perseguía los delitos que causaban agravio a la sociedad de esos días.

1.1.2 EN EL MÉXICO COLONIAL.

“...En la época de la Colonia se destaca por su importancia la "Legislación de Indias". El rey Felipe II en el año de 1527, ordena que se establecieran en las audiencias de México ante los órganos judiciales que existieran como en España dos Procuradores o Promotores fiscales, uno para asuntos civiles y otro para asuntos penales.

Sus funciones principales eran las de velar por los derechos, intereses y el tesoro público, así como representar a los intereses sociales frente a los tribunales, para que no quedaran impunes los delitos, es decir, defender los intereses de los incapaces.

La etapa de persecución de los delitos estaba a cargo del virrey, de los gobernadores, capitanes generales y los corregidores. El virrey de la nueva España era el presidente de la Audiencia en México, pues era el representante del monarca, estaban depositados en él, los poderes del estado.

El virrey no siendo letrado tenía prohibido intervenir en la justicia y no tenía facultad para dar opinión en algunos asuntos. Aunque fuera letrado no tenía

permitido intervenir en el caso de desahogo de recursos de fuerza en el distrito. Sin embargo el virrey como presidente debía de firmar todas las sentencias...”¹⁰

“...Los fiscales eran miembros de la Audiencia y Cancillería de México, teniendo el fiscal de lo civil como antecedente el Derecho Romano, donde tanto el patrimonio del emperador como el patrimonio del estado tenían representantes e instrumentos procesales propios, mientras que el fiscal del crimen, que actuaba como acusador no lo hacía en nombre de la sociedad si no en representación del monarca, quien tenía la obligación de defender a sus súbditos.

En un principio los fiscales de lo civil tenían como atribuciones promover y defender los intereses del fisco, mientras los fiscales del crimen debían vigilar la observancia de las leyes que se referían a sus delitos y penas en su carácter de acusadores públicos.

Dentro de las prohibiciones de los fiscales se encontraban el ejercicio de la abogacía y el no tener trato directo en las salas o en las audiencias que pudieran comprometer su honorabilidad y tampoco podían intervenir en juicios eclesiásticos; los fiscales eran auxiliados en sus funciones por los solicitadores o agentes fiscales, cargo que correspondería en la actualidad a los Agentes del Ministerio Público. El fiscal denominado promotor o procurador fiscal de la época Colonial fue herencia española y sus funciones radicaban en defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos, ser acusadores en el proceso penal y asesor de los órganos judiciales...”¹¹

¹⁰ *Íbidem*. p.112.

¹¹ Vid. Piña y Palacios Javier, ***“Origen del Ministerio Público en México”***, *Revista mexicana de Justicia, México 1, volumen 2, enero-marzo, 1984. p. 42-44.*

1.1.3 EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

“...Los antecedentes en México Independiente del Ministerio Público se remontan a la época en que nuestro país fue libre, y con la Constitución del 22 de octubre de 1814 se inicia una nueva era de cambios para el país. En la Constitución de Apatzingán de la fecha mencionada, denominada "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", existía un capítulo (No.16) referente al Supremo Tribunal de Justicia, reconociendo al igual que el derecho español la existencia de fiscales: uno para asuntos civiles y otro para asuntos criminales, dicho cargo tenía una duración de cuatro años (artículo 184). Los miembros del Supremo Tribunal debían recibir como el título de alteza y los fiscales secretarios el de señoría.

Los fiscales no podían ser reelectos y no podían pasar la noche fuera del lugar de residencia a menos que el congreso les concediera autorización. Por decreto del 22 de febrero de 1822, el Supremo Tribunal estaba constituido por los magistrados propietarios y un fiscal...”¹²

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público fue elaborada en 1903.

Esta ley para el Distrito Federal y territorios federales se expide el 12 de diciembre de 1903, durante el gobierno de don Porfirio Díaz. Reconociéndosele como una institución independiente de los tribunales, presidida por un procurador de justicia que representaría los intereses sociales.

Se le recomienda la persecución y la investigación de los delitos, se le atribuye la titularidad del ejercicio de la acción penal y se le hace figurar como parte

¹² *Ídem.*

principal o coadyuvante en todos los asuntos judiciales que de algún modo afecten el interés público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de tantos intentos por el establecimiento de una ley que apoyara a todos los ciudadanos mexicanos en sus derechos, es hasta el año de 1917 cuando un grupo de mexicanos colaboran para la promulgación de nuestra Carta Magna. Y es cuando el Ministerio Público adquiere caracteres precisos que le dan el contenido profundamente humano de protector de la libertad del hombre y guardián de la legalidad.

Los Constituyentes de 1917, inspirados en las ideas de don Venustiano Carranza, marcan el momento más trascendente para el Ministerio Público, al delimitar las funciones de la autoridad judicial, del Ministerio Público y de la autoridad administrativa¹³.

Antes de esta institución existían verdaderos atentados contra las personas en sus derechos. La sociedad recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre veían cuando llegaban a sus manos los procesos en donde le permitiría una aprehensión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las personas y familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

¹³ ***Comentarios a la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento***, UNAM, 1988, p. 45-52.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

De conformidad con el maestro Leopoldo de la Cruz Agüero, afirma que la naturaleza del Ministerio Público comprende los siguientes aspectos:¹⁴

- a) **Como representante de la sociedad.**- La teoría que intenta explicar la naturaleza jurídica del Ministerio Público, tiene cabida en la representación social, debido a que, en todo momento, su función investigatoria, durante el proceso, se convierte en un sujeto procesal ya que efectuara funciones de representación social, sus actuaciones siempre estarán acordes a defender intereses colectivos no particulares, perseguir delitos a efecto de llegar a la verdad de un hecho delictuoso, además el Ministerio Público tendera a procurar una administración de justicia pronta y expedita, así como a proteger los intereses de menores e incapaces y velar por las medidas de política criminal. Por consecuencia, su naturaleza jurídica, será de un representante social operando tanto en la averiguación previa como durante el proceso, no dejando desamparado a la parte ofendida en aquel.

- b) **Órgano Jurisdiccional.**- “Debido a que las funciones que realiza al interpretar los hechos delictuosos asentados en una averiguación previa son declarativas de derecho. Al ejercitar acción penal considera al acusado como presunto responsable en la comisión de un ilícito.

“...Al valorar las pruebas aportadas tendientes a llegar a la verdad de un hecho no implica declaración de derecho, debido a que el artículo 21 Constitucional la función jurisdiccional corresponde únicamente al Poder Judicial y,

¹⁴ De La Cruz Agüero Leopoldo, *Óp. Cit.* p. 50-53.

considerar al Ministerio Público, desvirtuaría su función de investigador de delitos no de autoridad con facultades de imposición de penas...”¹⁵

- c) **Como un colaborador en la administración de Justicia.-** El considerar al Ministerio Público como auxiliar del Juzgador, implicaría restarle autonomía, en sentido propio, no es auxiliar del Órgano Jurisdiccional. Tanto aquel como este desarrollan funciones dentro de su ámbito competencial, ni uno ni otro son auxiliares, sino coadyuvan en un solo interés administrar la justicia dentro de sus respectivos ámbitos de acción.

- d) **Como un órgano administrativo.-** ya que tiene un carácter de parte en los juicios.

El Ministerio Público como órgano Investigador realiza sus actividades a encontrar elementos que hagan presumible el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de persona determinada en la comisión delictuosa, en aras de poder solicitar la imposición de una pena, al órgano jurisdiccional. Por consecuencia, ambos coadyuvan a impartir justicia, pero no son auxiliares uno del otro.

El Ministerio Público en su actuar tiene un objetivo primordial que es la impartición de justicia pronta y expedita.

Finalmente, debemos entender que la naturaleza de dicha institución es administrativa, debido a que depende del Poder Ejecutivo, y no obstante su

¹⁵ Alcalá Zamora y Torres Niceto, *“Clínica Procesal”* 2ª ed. Porrúa, México, 1998, p. 239.

intervención en los juicios judiciales y administrativos como parte; siempre estará representando al Estado y a la sociedad, coadyuvando en la buena administración de la justicia, mas no asesorando al órgano jurisdiccional, sino defendiendo los intereses del mismo Estado y la sociedad.

1.3 PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO.

- **Unidad:**

Al Ministerio Público se le considera como un todo, porque representa a una sola parte, que es la Sociedad.

Los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser distintos y de diferentes adscripciones y jerarquías; pero su personalidad y representación es única e invariable, ya que es la misma y única la persona representada, la sociedad¹⁶.

- **Indivisibilidad:**

Se refiere a que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público representan a la Institución y actúan de una manera impersonal; que la persona física representante de la Institución, no obra en nombre propio, sino en nombre de la Institución de la que forma parte.

¹⁶ http://html.rincondelvago.com/caracteristicasdelministeriopublicoenmexico_5.html.

- **Irrecusabilidad:**

Es una prerrogativa acordada por la ley al Ministerio Público, porque de no ser así su acción, podría ser entorpecida si al inculpado se le concediera el derecho de recusación.

Debemos entender que si bien es cierto que es el ministerio publico es irrecusable, como institución, no lo es así, el personal que lo integra; pues en el supuesto que la víctima, el ofendido, o el probable responsable tuvieran de su conocimiento que el ministerio publico encargado de la integración de la averiguación previa tuviere alguna preferencia hacia cualquiera de las partes, ya sea por ser conocido, o tener alguna relación personal, y con esto favoreciere a una de las partes, éstas podrán acudir ante el superior para hacerle de su conocimiento cualquier impedimento, que a su saber exista por el personal que esta conociendo de la causa, para así solicitar el cambio de personal, con el fin de que la determinación que se dicte sea justa y apegada a derecho.

- **Irresponsabilidad:**

Tiene por objeto proteger al Ministerio Público contra los individuos que él persigue en juicio, a quienes no se les concede ningún derecho en contra de los funcionarios que ejercen la acción penal, aun en el caso de que sean absueltos.

Es irrecusable en cuanto a sus funciones encomendadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la investigación de los delitos, mas no lo es por actos contrarios a la legalidad, honradez lealtad y profesionalismo con que debe conducirse al integrar una averiguación previa. Ya que de comprobarse que éstos se condujeron contrarios a sus principios serán responsables de dichos actos.

- **Imprescindibilidad:**

Ningún tribunal penal puede funcionar sin que haya algún Agente del Ministerio Público adscrito. Ningún proceso puede seguirse sin la intervención del Ministerio Público. Todas las resoluciones que dicta el Juez se le notifican. El Ministerio Público es parte imprescindible en toda causa criminal, porque actúa en representación de la sociedad y su falta de apersonamiento legal oportuno, en cualquier asunto, nulificaría cualesquiera de las resoluciones consiguientes.

- **Buena Fe:**

Se dice que la misión del Ministerio Público es de buena fe en el sentido de que no es su papel el de ningún delator, inquisidor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el interés de la sociedad: la justicia.

La Sociedad tiene el mismo interés en el castigo los responsables de los delitos, como en el respeto de los derechos y de las garantías de los individuos, por tal motivo el Ministerio Público, no debe constituirse en una amenaza pública o de procesados.

- **Oficiosidad:**

Consiste en el deber de realizar sus funciones cuando existen los requisitos de ley, sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el ilícito.

- **Legalidad:**

Se refiere a que el Ministerio Público al desempeñar sus funciones, no actúa de una manera arbitraria, sino que está sujeto a las disposiciones legales vigentes.

- **Independencia:**

En sus funciones, el Ministerio Público es independiente de la jurisdicción a la que está adscrito, de la cual, no puede recibir órdenes ni censuras porque en virtud de una prerrogativa personal, ejerce por sí, sin intervención de ningún otro Magistrado, la acción pública.

- **Jerarquía:**

El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y responsabilidad de un Procurador General. Las personas que lo integran no son más que una prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan las órdenes de éste, por que la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva del Procurador.

Ahora bien a lo largo de este capítulo hemos visto su constante evolución en nuestro país hasta lo que conocemos hoy en día como un representante de la sociedad encargado de investigar y perseguir los delitos ejerciendo la acción penal ante el Juez o tribunal de lo criminal.

CAPÍTULO II

LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1 GENERALIDADES.

El constituyente de 1917, precisó que al Ministerio Público le corresponde la persecución de los delitos y que la Policía Judicial quedaría bajo el mando de aquél. "En este sentido, la atribución de investigar tanto los hechos denunciados o querellados, para adecuarlos a los tipos penales correspondientes y determinar la responsabilidad de los indiciados, con el apoyo para dicha investigación en la Policía Judicial, fueron reservados en exclusiva al mando del Ministerio Público".

Así, se determinó que la acción penal compete en exclusiva al Estado, para lo cual se creó un órgano encargado de promoverla, que es el Ministerio Público.

Esta Institución ejercita la función persecutoria, la cual comprende dos fases: la investigación del delito y el ejercicio de la acción penal. Y de esto se desprende que la actividad del Juez debe ser provocada por el ejercicio de la acción penal, pero los actos de iniciativa (denuncia y querrela), deben ser realizados por los particulares, ante el Ministerio Público, no ante el órgano jurisdiccional.

De lo anterior se desprende que en el Ministerio Público radica el prerequisite procesal que afirma o niega la existencia de conductas antijurídicas y propone ante el órgano jurisdiccional, la consignación de los hechos denunciados con o sin

detenido, etapa preprocesal que resuelve los asuntos que podrían ser puestos a disposición del Juez Penal.

Y así se determina; según el maestro Miguel Ángel Castillo Soberanes, que "...En efecto, el Ministerio Público, es en nuestro actual sistema, un organismo del Estado de muy variadas atribuciones; es un órgano imprescindible, pieza fundamental en el procedimiento penal, en donde goza del llamado "monopolio de la acción penal"..."

17

Es decir cuando el Ministerio Público actúa en ejercicio de sus funciones, es decir, en las investigaciones de la comisión de los delitos y persecución de los delincuentes, cuya actividad la desempeña en colaboración con la Policía Judicial de una manera jerárquicamente reconocida por la Constitución y ejercita la acción penal ante los Tribunales Judiciales competentes y previamente establecidos, procede en su carácter de autoridad.

Todo lo establecido en los párrafos que anteceden tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este dispositivo establece que el gobernado no puede ser acusado sino por el Ministerio Público, y así, mediante esta garantía se elimina el proceder oficioso e inquisitivo del Juez, quien no puede actuar en el esclarecimiento de los ilícitos y en la determinación de la responsabilidad penal de sus autores, sin la previa acusación del Representante Social.

Así mismo, se infiere del referido artículo que el ofendido por un delito debe ocurrir siempre al Ministerio Público para que se imponga al autor del delito la

¹⁷ Castillo Soberanes Miguel Ángel, *Óp. Cit.* p.13.

pena correspondiente y se le condene, en su caso, a la reparación del daño causado.

La persecución de los delitos se manifiesta en dos periodos:

- El denominado de Averiguaciones o Investigaciones Previas, que está integrado por diligencias de comprobación de los elementos consignados en el artículo 16 Constitucional para el libramiento judicial de la orden de aprehensión, diligencias que se llevan a cabo exclusivamente ante el Ministerio Público en forma secreta y;
- Aquél en que el Ministerio Público actúa como parte en el procedimiento judicial tendiente a la determinación de la pena correspondiente.

Tanto las diligencias de investigación como el ejercicio de la acción penal y la facultad acusatoria, como ya quedó escrito en las líneas anteriores, "son propias y exclusivas del Ministerio Público, de tal manera que los jueces que conocen de un proceso penal, en la generalidad de los casos no pueden oficiosamente allegarse elementos de prueba de un delito o de la responsabilidad del acusado, ni hincar el juicio sin el previo ejercicio de la mencionada acción, ni continuar el procedimiento si ha habido desistimiento de ésta por parte de su titular constitucional o conclusiones de no acusación".

De tal manera que, el Ministerio Público inicia su actividad y el desarrollo de su atribución mediante la denuncia o querrela y en casos específicos por conductas antijurídicas cometidas en flagrancia, y, en todo caso, dicho representante social no puede iniciar su participación sin el requisito que solicite su intervención.

Así, la Averiguación Previa es la etapa procedimental durante la cual el Órgano Investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso “el cuerpo del delito y la probable responsabilidad”¹⁸ , y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

La averiguación previa puede definirse “...como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo, y en su caso comprobar, o no, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal...”¹⁹

El titular de la averiguación previa es el Ministerio Público, tal afirmación se desprende de lo establecido en el artículo 21 Constitucional, que contiene la atribución del Ministerio Público (el cual se auxiliara con una policía investigadora que estará bajo su autoridad y mando inmediato) de averiguar e investigar los delitos; evidentemente éste tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y esta atribución la lleva a cabo mediante la averiguación previa.

La averiguación previa viene a constituir un primer momento procedimental en el cual se busca descubrir la verdad a través de una actividad averiguatoria, misma que es investigatoria y no inquisitiva, que consiste en preguntar, recabar datos para tener un previo conocimiento de hechos que son indispensables para precisar el problema planteado.

¹⁸ *Supra*. “El cuerpo del delito es el conjunto de elementos objetivos o externos, así como subjetivos que integran la conducta delictiva. La presunta responsabilidad viene a constituir los probables datos que hacen presumir la responsabilidad de persona determinada en la comisión de un hecho delictuoso”.

¹⁹ Osorio y Nieto, César Augusto, “La Averiguación Previa”, 13ª ed. Porrúa, México, 2002, p.4.

Respecto al contenido y forma, las actas de averiguación previa deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público y sus auxiliares, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo una secuencia cronológica, precisa y ordenada, observando en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes.

Toda averiguación previa debe iniciarse con la mención del lugar y número de la agencia investigadora en la que se da principio a la investigación, así como de la fecha y hora correspondiente señalando el funcionario que ordene el levantamiento del acta, responsable del turno y la clave de la averiguación previa.

Consecuentemente se hace una síntesis de los hechos a la cual se le denomina exordio. Esta diligencia consiste en una narración breve de los hechos que motivan el levantamiento del acta y puede ser de gran utilidad para dar una idea general de los hechos que originan el inicio de la averiguación previa.

Según el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal "...toda averiguación previa se inicia mediante una noticia que se hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de delito, tal noticia puede ser proporcionada por un particular, un agente o miembro de una corporación policiaca o cualquier persona que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho presumiblemente delictivo, perseguible por denuncia.

Cuando es un particular quien proporciona la noticia del delito, se le interrogará si es un miembro de una corporación policiaca quién informa al Ministerio Público, además de interrogársele se le solicitara el parte de policía asentado en el acta los datos que proporcione el informe de policía y los referentes a su identificación, y fe de persona uniformada, en su caso.

2.2 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Entendiéndose por éstos como las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso, ejercitar la acción penal en contra del responsable de un delito.

El periodo de preparación de la acción penal, que las leyes del procedimiento acostumbran llamar Averiguación Previa, tiene por objeto, reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, para el ejercicio de la acción penal. El desarrollo de este periodo compete en forma exclusiva al Ministerio Público, no obstante que a pesar de las reformas hechas recientemente a nuestra carta magna; ahora los particulares están facultados en determinados casos a ejercer la acción penal ante el Órgano Jurisdiccional.

El periodo de averiguación previa solamente puede iniciarse previa presentación ante el Ministerio Público de denuncia, acusación o querrela y que, por lo tanto, dicho concepto prohíbe implícitamente la realización de pesquisas.

En consecuencia, todas las autoridades que ejerzan funciones de policía judicial hoy llamada policía investigadora, se abstendrán de indagar respecto de la comisión de delitos en general y solamente procederán aquellos que les han sido denunciados o querrellados.

Ahora bien, el Ministerio Público esta encargado de realizar las investigaciones previas y reunir los elementos necesarios para comprobar los elementos del cuerpo del delito así como la probable responsabilidad del indiciado, y así ejercitar o no la acción penal, lo que efectúa mediante la instancia que se ha calificado en nuestro derecho como consignación.

De esta forma el Ministerio Público pueda acudir ante el juez, es preciso, que en primer lugar, exista denuncia, acusación o querrela en los términos del artículo 16 de la carta federal y, en segundo término, debe reunir los elementos probatorios para demostrar de manera preliminar los elementos objetivos del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, aun cuando tiene la posibilidad de aportar mayores elementos dentro de las setenta y dos horas del que dispone el juez, para dictar el acto llamado auto de formal prisión o vinculación a proceso, conforme a lo establecido por el artículo 19 de la carta magna.

Ya hemos señalado que en nuestro ordenamiento dicha etapa previa al ejercicio de la acción penal se califica como averiguación previa. Esta etapa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa.

Sin embargo en la práctica este periodo ha presentado numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor del Ministerio Público y la policía investigadora, propiamente dicho. En efecto, ya que la citada policía esta bajo la autoridad y ordenes del Ministerio Público, por lo que es este el que debe dirigir la investigación y no viceversa.

El Ministerio Público lleva a cabo su función investigadora en la etapa preliminar del proceso penal denominada de Averiguación Previa con el auxilio de la Policía Investigadora.

La investigación es básica en el Ministerio Público para poder determinar si hubo delito y encontrar al culpable y ejercer la acción penal, asimismo al ejercer la actividad de investigación actúa como autoridad ya que la Policía Investigadora está bajo su mando inmediato como lo ordena el artículo 21 constitucional.

El Ministerio Público del Distrito Federal, al tomar conocimiento de hechos de competencia federal, deberá practicar las diligencias más urgentes y necesarias y remitir inmediatamente todo lo actuado al Ministerio Público Federal.

La investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia o una querrela, y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica: Por el ejercicio o la abstención de la acción penal.

La Averiguación Previa como su nombre lo indica consiste en indagar, investigar antes, por lo que se considera la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y después optar por el ejercicio o abstención penal.

El titular de la Averiguación Previa es el Ministerio Público según lo que establece el artículo 21 constitucional, evidente que el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de investigar los delitos y esta atribución la lleva a cabo mediante dicha averiguación, por lo tanto, la titularidad de esta etapa corresponde al Ministerio Público.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece que "...el Ministerio Público al integrar una Averiguación Previa debe observar y respetar íntegramente en todos los actos que realice, las garantías constitucionales establecidas para todos los individuos de manera que la averiguación se efectúe con absoluto apego a derecho y no afecte la seguridad y la tranquilidad de las personas..."

Las bases legales de la función investigadora del Ministerio Público son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 19 y 21; Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Ministerio Público del Distrito Federal puede tomar conocimiento del hecho de distintas formas:

1.- Por conocimiento directo: Por medio de denuncia o querrela. El conocimiento de los hechos delictivos en forma directa, es cuando cualquier ciudadano que ha sido víctima de algún delito se presenta ante la autoridad a solicitar auxilio.

- Denuncia: Es el acto procedimental mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad, la comisión de un delito perseguible de oficio, la palabra denunciar 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. La denuncia implica hacer del conocimiento al Ministerio Público la comisión de un hecho presumiblemente constitutivo de un delito que se persigue de oficio.
- Querrela: Se define como la manifestación de la voluntad del ofendido, o de su legítimo representante, con el fin de que el ministerio publico tome conocimiento de un hecho posiblemente constitutivo de delito no perseguible de oficio y se inicie la averiguación previa respectiva.

2.- Por conocimiento indirecto: A través de algún medio de comunicación como pueden ser:

- Radiocomunicación: Dentro de la procuraduría, es la forma de comunicación mas utilizada por la policía judicial, en virtud de que se cuenta con unidades equipadas con dicho sistema y es muy útil para entrelazar la información entre dos o mas elementos investigadores, cuando el hecho lo amerita, sirviendo de complemento para el mismo las claves utilizadas en el medio policial. En la institución existe un sistema mediante el cual la ciudadanía puede recibir atención inmediata y, a su vez, cuando se tiene una llamada de auxilio, es posible informar a las unidades que se encuentren en la zona para dar respuesta oportuna.
- Teléfono: Es el medio por el cual se acortan las distancias y se trasmite la información necesaria para el conocimiento de un hecho, teniendo como ventaja que se puede realizar un diálogo directo y aclarar con ello posibles dudas. se recomienda que el emisor tenga capacidad de síntesis y claridad para dar la noticia.
- Medios masivos de comunicación: Regularmente, por estos medios, se tiene conocimiento de hechos posiblemente delictuosos y perseguibles de oficio (televisión, radio y prensa)²⁰.

Los medios anteriormente mencionados son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso, ejercitar la acción penal en contra del responsable de un delito.

²⁰ www.monografias.com/ministeriopublico.

Si bien es cierto anteriormente se mencionaron distintos medios por los cuales el Representante Social puede tener conocimiento de un hecho posiblemente constitutivo de delito; nuestra Carta Magna específicamente en su artículo 16 señala como requisitos de procedibilidad la denuncia y la querrela.

2.2.1 DENUNCIA.

Este es un requisito sine qua non, que puede dar origen a una averiguación previa cuando una persona puede hacer del conocimiento del agente investigador del Ministerio Público conductas delictuosas, no importa que se trate del propio ofendido o de un tercero extraño a aquella, de la edad, sexo, condición social, raza etc.

“...La denuncia es la relación de hechos constitutivos de delito, formulada ante el Ministerio Público...”²¹

Inclusive, las personas morales pueden formular denuncias a través de sus representantes legales. Dichas denuncias pueden y deben ser hechas precisamente por los apoderados legales de las personas morales.

Pero suponiendo, sin conceder, que la denuncia adoleciera de alguna deficiencia o falta de legalidad, tratándose de delitos que conforme a derecho se persiguen de oficio, basta que el Ministerio Público tenga conocimiento de la comisión de un ilícito de este tipo para que de inmediato proceda a su investigación, y en su caso, ejercite o no la acción penal correspondiente.

²¹ Arilla Bas Fernando, **“El procedimiento Penal en México”** 20ª ed. Quinta de Editorial Porrúa, México 2000, p. 66-67.

Al momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho delictuoso, tendrá que investigarlo e incluso los delitos conexos con aquel, sin que sea necesario que exista persona denunciante de estos últimos ya que se tratara de delitos que se persiguen de oficio. Al respecto la Suprema Corte de Justicia establece “es suficiente la denuncia de un delito para que la autoridad investigue todos los hechos en conexión con el mismo”.²²

La denuncia deberá hacerse ante el Órgano Administrativo, salvo en aquellos casos en que por las circunstancias del momento, no pueden ser recibidas por dicha autoridad, pudiendo intervenir la Policía Investigadora y proceder a levantar las actas correspondientes, con la obligación de dar cuenta inmediata al Ministerio Público, para que éste se aboque al conocimiento de los hechos tal y como lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

En resumen la denuncia es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público, de la posible comisión de un delito perseguible de oficio.

De acuerdo con Fernando Arilla Bas “...no se conmina con pena alguna el incumplimiento de la obligación de denunciar, por lo tanto obligación sin sanción es una *contradictio in adjecto*. Por otra parte, la omisión de la denuncia no puede ser constitutiva del delito de encubrimiento, como se sostiene por algún sector de la opinión jurídica, puesto que, de acuerdo a la doctrina más autorizada, los actos de favorecimiento han de ser positivos...”²³

²² *Jurisprudencia 140 (quinta época) p. 465 sección primera. Volumen 3ra Sala Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1965.*

²³ *Arilla Bas Fernando, Óp. Cit. p. 67.*

2.2.1.1 FORMA Y CONTENIDO DE LA 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, la que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos²⁴.

La denuncia puede formularse verbalmente o por escrito, concretándose 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, establecido en el artículo 8 Constitucional.

En el caso de que la denuncia se presente verbalmente se hará constar en el acta que levantará el servidor público que la reciba. Tanto en este caso como cuando se haga por escrito, deberá contener la firma o huella digital del que las presente y su domicilio.

En caso de que la denuncia sea presentada por escrito, el servidor público que conozca de la averiguación deberá asegurarse de la identidad del denunciante, así como de la autenticidad de los documentos en que se apoye aquella, tal y como lo establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Para nuestros fines es conveniente distinguir la denuncia como medio informativo y como requisito de procedibilidad. Puesto que como medio informativo es utilizada para hacer del conocimiento al Ministerio Público lo que se sabe acerca del delito, y la denuncia desde el punto de vista técnico, es decir como

²⁴ *Enciclopédico universo. Diccionario en lengua española, P. 281.*

requisito de procedimiento, incumbe únicamente al Representante Social por ser este su titular.

2.2.1.2 PERSONAS FACULTADAS PARA FORMULAR LA DENUNCIA.

La denuncia del crimen, en general puede ser representada por cualquier persona sin importar que provenga de un procesado, sentenciado, nacional o extranjero, tampoco interesara el sexo o la edad, salvo las excepciones previstas por la ley.

Ahora bien es de destacarse que los efectos de la denuncia es que el Agente del Ministerio Público debe investigar hasta llegar a las últimas consecuencias. Por ello, este debe hacer notar al denunciante la trascendencia jurídica del acto que realiza, y en esta misma medida, hacerle ver la diferencia que media entre denuncia y querella, esto es, entre los delitos que se persiguen de oficio y los que se sancionan a petición de parte.

Con lo anteriormente señalado se busca desarraigar la viciosa práctica de que iniciada una averiguación por delito perseguible de oficio, pretenda luego el denunciante impedir o frenar la averiguación, y en su caso, el juzgamiento haciendo aparecer como sujeto a querella un delito en que en realidad se ha de perseguir de oficio por el Ministerio Público.

2.2.2 PERSONAS FACULTADAS PARA FORMULAR LA QUERELLA.

Puede ser formulada, indistintamente, tanto por el ofendido como por sus representantes.

Cuando el ofendido sea menor de edad, pero mayor de dieciséis años, podrá querellarse por sí mismo o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de esta edad, o de otros incapaces, la querella se presentará por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela.

Las querellas formuladas en representación de personas físicas o morales, se admitirán cuando el compareciente lo haga con poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial para formularlas. En el caso de las personas morales no será necesario acuerdo del Consejo de Administración o de la asamblea de socios o accionistas o poder especial para el caso determinado, ni instrucciones concretas del mandante.

Divisibilidad de la querella.

Esta situación se observa en los siguientes casos:

- En un solo hecho, presuntamente constitutivo de uno o varios delitos, aparecen como indiciados dos o más sujetos.
- Mediante una sola conducta realizada por un solo sujeto y se producen varios resultados probablemente integrantes de figuras típicas.

En la primera situación acontece que el ofendido manifiesta querellarse contra uno de los indiciados pero no contra los otros. En la segunda, sucede que el ofendido se querella por la lesión jurídica sufrida por uno de los ilícitos, pero no por todos.

La querrela es divisible en virtud de que esta institución tiene el carácter de derecho potestativo y como tal, el titular de ese derecho puede ejercerlo con la libertad y discrecionalidad propias de tal tipo de facultades, ya que en caso contrario no se estaría en presencia de un derecho potestativo.

"La querrela tiene como fundamentación política la ausencia de interés directo por parte del Estado en perseguir determinados ilícitos, por la naturaleza misma de éstos, o que pudiendo tener interés directo se da prioridad a la voluntad de la víctima, por razones de publicidad principalmente²⁵."

Abstención de presentar la querrela.

La simple manifestación de no querrellarse no puede ser asimilada al perdón, ya que tal conducta no encuentra su regulación normativa en ordenamiento alguno, habida cuenta de que en materia de delitos perseguibles por querrela las únicas instituciones previstas son la querrela y el perdón, y la abstención de presentar querrela no es asimilable ni a una ni a otro.

Además, el perdón opera cuando existe una querrela previa, ya que no puede actuar un perdón donde no se ha formulado una imputación y la abstención de formular querrela no es equiparable al perdón en razón de que no hay manifestación de voluntad anterior de la cual se derive la intención del pasivo o del ofendido de que se persiga determinado delito, por lo cual la simple inhibición de formular la querrela no produce efectos jurídicos, es inoperante como causa extintiva de la acción penal.

²⁵ www.monografias.com/denunciayquerrela.

En resumen, la denuncia y la querrela, provocan la actividad del órgano investigador de los delitos, el cual debe iniciar el periodo de preparación de la acción penal, con objeto de ejercitarla, en el supuesto de que mediante la oportuna averiguación llegue a reunir los elementos exigidos por el artículo 16 Constitucional.

2.2.2.1 CONTENIDO DE LA QUERELLA.

Fernando Arilla Bas en su obra denominada “El procedimiento penal en México”; la define de la siguiente forma: “...La querrela es, como la denuncia, la relación de hechos constitutivos de delito, formulada ante el Ministerio Público por el ofendido o por su representante, pero expresando la voluntad de que se persiga.”²⁶

La querrela como requisito de procedibilidad sirve para que el agente investigador del Ministerio Público pueda dar inicio a una averiguación previa en relación a un hecho presumiblemente delictuoso, tal es debido a que es un derecho potestativo que tiene el sujeto activo del delito. Sin dicha manifestación de voluntad el Ministerio Público y el órgano jurisdiccional no podrán proceder, por tanto es un requisito de procedibilidad.

Así mismo la puedo definir como el derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento de la autoridad y con el dar su anuencia para que investigue y se persiga al probable autor, todo lo cual permite concluir que la intervención de la autoridad esta condicionada a lo anterior; si no hay manifestación de voluntad, no es posible proceder; de ahí que la querrela sea un requisito de procedibilidad.

²⁶ Arilla Bas Fernando, *Óp. Cit. p. 68.*

Ahora bien, en relación al contenido de la querrella, esta no requerirá de frase formal o específica si de actuaciones se desprende el deseo de querrellarse, así la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa²⁷:

- Cuando la ley exige la querrella para la investigación de un delito, basta para que aquella exista, que el ofendido ocurra ante la autoridad competente, puntualizando los hechos en que hace consistir el delito.
- Para los efectos procesales, basta la simple manifestación de voluntad de la persona ofendida por delito, de que se persiga al responsable, aún cuando aquel emplee términos equívocos, para que tenga por satisfecho el requisito de querrella necesaria.
- Para la existencia de la querrella, es indispensable para la persecución de ciertos delitos, no es necesario formulismos, para expresar con palabras sacramentales, el deseo de que se castigue a determinada persona, sino que es bastante que ocurra ante la autoridad competente, al exponer los hechos que se estimen constitutivos del delito, con la cual tácitamente se esta demostrando el deseo de que se persiga al infractor.
- No es indispensable que se haga en forma expresa la manifestación de querrella, bastando que se exteriorice la voluntad de poner en actividad a la autoridad para la persecución de un hecho que se estime delictuoso.

La querrella debe además cumplir con ciertos requisitos que establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal para que se tenga legalmente formulada que son los siguientes:

²⁷ *Jurisprudencia 122 (sexta época) p. 354 sección tercera. Volumen 1ra Sala Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1983.*

- Que sea presentada por el ofendido.
- Su representado legitimo
- El apoderado con poder general para dicho fin.

Así mismo deberá contener: una relación verbal o por escrito de los hechos, debiendo ser ratificada además, por quien la presenta ante la autoridad correspondiente.

Delitos perseguibles por querrela.

El Ministerio Público y los agentes de la Policía Investigadora a su mando, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos del orden común de que tengan noticia; excepto en los casos siguientes:

- Cuando se trate de delitos sobre los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se ha presentado.
- Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado.
- Si el que inicia una investigación no tiene a su cargo la función de proseguirla, dará inmediata cuenta al que corresponda legalmente practicarla.

Sólo podrán perseguirse a petición de parte ofendida, los delitos que así determine el Código Penal o las leyes especiales.

De acuerdo con el Código Penal para el Distrito Federal, los delitos perseguibles por querrela son los siguientes: Violencia familiar, Amenazas, Golpes y violencias físicas simples, Injurias, Difamación, Abuso de confianza, Fraude, Administración fraudulenta, Usura, Daño en propiedad ajena por culpa, Lesiones por culpa, Lesiones de no y menos (salvo que la persona agredida sea incapaz en los términos del Código Civil del Distrito Federal, y el responsable sea alguno de los parientes.

En los casos de los delitos en relación con el patrimonio, se perseguirán a instancia de parte ofendida cuando sean cometidos por ascendientes contra descendientes o por éstos contra aquellos; los de un cónyuge contra otro, los del suegro o suegra contra su yerno o nuera, o por éstos contra aquellos; por el padrastro o madrastra contra su hijastro o hijastra o viceversa, o entre hermanos, así como entre concubina o concubinario, entre adoptante o adoptado, o de quien tenga posesión de estado de hijo.

Forma de la querrela.

Las denuncias y las querrelas pueden formularse verbalmente o por escrito.

En el caso de que la denuncia o la querrela se presenten verbalmente, se hará constar en acta que levantará el funcionario que las reciba. Tanto en este caso como cuando se hagan por escrito, deberán contener la firma o huella digital del que las presente, y sus generales.

Cuando la denuncia o querrela se formule por escrito, el funcionario que la reciba deberá asegurarse tanto de la identidad del denunciante o querellante, en su caso, como de los documentos que se anexen.

Se contraerán, 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 una denuncia o querrela no reúna estos requisitos, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos. Así mismo, se informará al denunciante o querellante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurre quien se produce falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento, según se trate de delito perseguible de oficio o por querrela.

Así mismo el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que cuando el denunciante o querellante haga publicar la denuncia o la querrela, están obligados a publicar también, a su costa, y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiese formulado dicha denuncia o querrela; sin perjuicio de las responsabilidades en que aquellos incurran, conforme a otras leyes aplicables.

Ahora bien de este modo y como lo he redactado a lo largo de este capítulo, al estar previamente formulada la denuncia o querrela, corresponde ahora al agente investigador del Ministerio Público; obtener todos los elementos necesarios que le permitan concluir sobre la existencia de un ilícito posible y también quien es su autor.

Durante esta etapa, los actos investigatorios los realiza en cumplimiento de la función de policía investigadora; para dichos fines, actúa con el carácter de

autoridad y es ayudado por el ofendido y por los delitos que en este momento serán de gran utilidad para una debida integración de la averiguación previa.

Así una vez reunidos los elementos dentro de la averiguación previa y agotado los recursos que permitieron integrar debidamente la misma se procederán a la consignación de la averiguación previa, la cual le corresponde al Ministerio Público determinador, en el ejercicio de la acción penal, al quedar plenamente precisados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, ya que por el contrario si no se encontraron los elementos requeridos por el tipo penal de procederá el ejercicio de la acción penal, y en tal virtud se reservara dicho ejercicio.

De esa manera podemos resumir que el Ministerio Publico no ejercitara acción penal, cuando no estén satisfechos plenamente los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo largo de este capítulo se ha explicado detalladamente que la averiguación previa es aquella etapa que tiene por objeto investigar el delito y recabar todas aquellas pruebas necesarias para que este Representante Social se encuentre en condiciones de resolver si ejerce o no la pretensión punitiva. En esta etapa el Ministerio Público recibe las denuncias y querellas de los particulares o de cualquier otra autoridad, sobre hechos posiblemente constitutivos de delito, practicando todas las diligencias que fueren necesarias para buscar la probable responsabilidad de quien o quienes hubieses intervenido en su comisión.

CAPÍTULO III

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El Ministerio Público en el Distrito Federal, por ser una figura de suma importancia en la impartición de justicia y toda vez que su función primordial es la investigación de los delitos y tomando en consideración, que éste órgano de representación social, al desplegar toda esa maquinaria tendiente a la investigación de las acciones u omisiones consideradas delictivas, por nuestro Código penal vigente para el Distrito Federal; debe tanto en su organización y funcionamiento, encontrarse ceñida a los preceptos legales, en virtud de habitar en un Estado de Derecho.

Solo cuando este órgano investigador, cumpla celosamente con la función primordial derivada primero; por el máximo ordenamiento como lo es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21 y por los ordenamientos secundarios como son; los Códigos Procedimentales Penales, la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Reglamento de ésta, los manuales de organización y demás disposiciones legales que así lo dispongan; podrán ahora sí los ciudadanos, confiar en esta importante institución, cuya imagen, hasta hoy en día es muy deplorable, y corrupta.

3.2 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La estructura de la Representación Social del Distrito Federal, ha variado conforme a las necesidades imperantes de cada tiempo, basta recordar lo estatuido en el reglamento interior de esta institución, de fecha 28 de febrero de 1984, o bien su análogo de fecha 13 de agosto de 1985, ambos abrogados.

En la actualidad, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, comprende dentro de sus seis capítulos; los cuales por motivos de objetividad dentro del presente trabajo de investigación, no me es posible reproducir, el contenido total de la presente ley; me avocare a realizar, una pequeña síntesis de los referidos capítulos que comprenden esta ley, abundando lo más posible en aquellos que tienen mayor relevancia con la presente investigación.

En su primer capítulo, nos refiere a las atribuciones de dicha institución; en sus XI fracciones, del artículo 2 del que hare énfasis en la fracción I, que a la letra reza “perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal”, y que el artículo 3 de la misma ley, en relación al artículo que antecede comprende las atribuciones en todo lo relacionado a la averiguación previa.

El artículo 4 de esta ley, también hace referencia la fracción I, del artículo 2, y nos refiere a todo lo relacionado a las atribuciones de la consignación y durante el proceso.

La fracción II, del artículo 2, nos dice “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”, y que los artículos 5 al 15 de la ley en comento, detalla ampliamente dichas atribuciones.

En el segundo capítulo, comprende las bases de organización de dicha institución, entre los que cabe resaltar la figura del procurador, como titular de esta procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y de todo el personal subordinado a dicho procurador, así como los requisitos de nombramiento y remoción.

El capítulo tercero, en sus artículos del 28 al 31 se refieren al Instituto de Formación Profesional.

Por otro lado el capítulo cuarto de la referida ley, en sus artículos 32 al 48 comprenden el servicio civil de carrera en la procuraduría.

Dentro del referido capítulo comprende los requisitos para el ingreso y permanencia de los agentes del ministerio público; los agentes de policía judicial; los peritos, adscritos a los servicios periciales de la procuraduría.

El capítulo quinto en sus numerales que van del 49 al 52 se refieren al Consejo Interno del Ministerio Público.

Y por último el capítulo sexto de esta ley, en sus artículos que van del 53 al 60, nos refieren a las disposiciones generales; así como sus artículos transitorios.

LA CAPACIDAD SUBJETIVA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La misma ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estableció los requisitos que deben reunir las personas a efecto de ser investidos con el cargo correspondiente (capacidad subjetiva abstracta).

Para ser Procurador General de Justicia es menester:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco.
- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Licenciado en Derecho.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite penal corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor a seis meses.

Para ser Agente del Ministerio Público se requiere:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Acreditar que ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado ejecutoriamente como responsable, de delitos intencionales o preterintencionales;
- Ser licenciado en Derecho con autorización para el ejercicio de su profesión.

O bien, en la actualidad para ser Agente de la Policía Investigadora, se requiere cumplir con los dos elementos mencionados anteriormente para la figura del Ministerio Público, y haber concluido cuando menos la enseñanza preparatoria o grado equivalente.

El ordenamiento que se comenta, establece las causas de excusas para no conocer de asunto determinado, tales como tener relaciones familiares; nexos de amistad o lealtad con alguna de las partes y que hagan imparcial la impartición de justicia. (capacidad subjetiva concreta)

3.3 REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de iniciar este tema cabe destacar, como lo dice el maestro Rafael de Pina Vara, "...que las leyes no son las únicas normas de carácter general, que integran un ordenamiento jurídico en un país. Junto a estas, existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos..."

28

Toda autoridad administrativa, tienen facultad constitucional para dictar reglamentos, siempre dentro de su respectiva esfera de competencia, sobre las bases de la ley, que ya ha sido establecida con anterioridad por el legislador; de aquí que inmediatamente tiene que seguirle un reglamento, que verse sobre los puntos de procedimientos y ejecución.

Esto no quiere decir que el reglamento se contraponga con la ley, pues basta reconocer el origen natural del reglamento, que tiene como base a la misma ley.

Entiéndase entonces, que el reglamento, son normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el debido cumplimiento de sus fines, para la exacta observancia de las leyes.

²⁸ De Pina Vara Rafael, "Las Figuras del Proceso Penal", Ed. Porrúa, México 1999. p. 23

El reglamento de la actual Procuraduría General de Justicia, tiende a cumplir con tales fines, por lo que refiriéndome al presente reglamento, me concretare solo a los aspectos que se relacionan con la presente investigación.

El capítulo primero, se concentra en la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; su artículo 1, que a la letra reza “ La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá como titular al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del la Procuraduría General de Justicia de Distrito Federal, ejercerá las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos, conforme a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma Constitución y leyes que de ella emanen”.

El artículo 2, nos refiere, “La Procuraduría, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las unidades administrativas siguientes:

- Oficina del Procurador;
- Secretaria particular;
- Fiscalía para servidores públicos;
- Dirección general de política y estadística criminal;
- Unidad de comunicación social;
- Alberge temporal;
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o averiguaciones previas;
- Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o averiguaciones previas;

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

En su último párrafo, dice, para los efectos del artículo 16 párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: las fiscalías centrales de investigación y de procesos serán direcciones generales; las fiscalías desconcentradas serán delegaciones; las fiscalías de revisión serán direcciones de área, cuando estén adscritas a la dirección jurídico consultiva.”

Es menester por la objetividad de la presente investigación, hacer énfasis en algunas funciones que desempeñan algunos de estos funcionarios.

ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Dentro de las atribuciones del titular de la institución del Ministerio Público del distrito federal, encontramos que se dividen en:²⁹

- **ORIGINALES.**- son las atribuciones que originalmente, a través de todo tiempo, le han correspondido al procurador general de justicia, como son el tener la representación social de la institución.
- **NO DELEGABLES.**- son las atribuciones que conforme a la legislación imperante no pueden delegarse o transmitirse a otros servidores públicos, sino que debe desempeñarlas personalmente, so pena de incurrir en responsabilidad oficial y nulidad de actos procesales.

En este sentido se pronuncian las obligaciones siguientes, de acuerdo al reglamento en cita:

- Fijar, dirigir y controlar la política de la procuraduría, así como planear, coordinar, vigilar y evaluar la operación de las unidades administrativas que la integran.
- Someter al acuerdo del presidente de la república los asuntos encomendados a la institución. Así como proponerle al ejecutivo federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes relativos a los asuntos de la competencia de la institución, e igualmente , como las acciones y mecanismos de coordinación que

²⁹ www.monografias.com/funcionesdelMinisterioPublicoDistritoFederal.

coadyuven a la integración y consolidación del sistema de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal.

- Aprobar la organización y funcionamiento de las unidades Administrativas de la institución.
- Autorizar los manuales administrativos respectivos.
- Celebrar convenios de coordinación técnica científica con las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas y con la procuraduría general de la república y con las demás dependencias y entidades o personas de los sectores sociales y privados que estime convenientes.
- Dictar las medidas para investigar las detenciones arbitrarias que se cometan y otros abusos de autoridad, promoviendo lo conducente para su sanción y adoptar las medidas legales pertinentes para hacer cesar aquellas o los efectos de los abusos.
- Tomar conocimiento de las quejas sobre demora, excesos o falta en el despacho de los asuntos en que intervenga el personal de la Institución.
- Dictar las normas a que se sujetaran la cancelación y devolución de antecedentes penales cuando proceda.
- Conocer y sancionar las faltas cometidas por el Ministerio Público durante su actuación en los procedimientos en que intervenga.
- Expedir los acuerdos y circulares conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría.

- Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del reglamento así como los casos de conflicto sobre competencia y los no previstos en el mismo.
- **DELEGABLES.-** Son las atribuciones que posee el procurador general de justicia y adquiridas por disposición legal y que puede transferir a otros servidores públicos de la misma institución para su desempeño y fundado en que con ello no se causa un perjuicio al interés social y por virtud del exceso de atribuciones no delegables atribuidas al mismo.

Las atribuciones delegables, conferidas al procurador citado serían transferidas a los subprocuradores de la misma Institución tal y como lo establece el multicitado reglamento en cita.

ATRIBUCIONES DE LOS SUBPROCURADORES

Según el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en forma general tendrán las siguientes atribuciones:

- Acordar con el Procurador General de Justicia, el despacho de los asuntos de su competencia y de las unidades administrativas a su cargo y responsabilidad.
- Desempeñar las funciones y comisiones, que el Procurador le encomiende e informarle sobre el desarrollo de las mismas.
- Someter a la aprobación del Procurador los estudios y proyectos de trascendencia que se elaboren en las dependencias a su cargo.

- Planear, programar, coordinar, vigilar y evaluar las actividades de las unidades administrativas de su adscripción de conformidad a los lineamientos que determine el Procurador.
- Formular el anteproyecto de presupuesto de las unidades administrativas a su cargo y responsabilidad.
- Someter a la consideración del Procurador los manuales de Organización interna y de procedimientos normativos, de coordinación y de operación de las diversas.
- Proponer al procurador la delegación en servidores públicos subalternos, de las atribuciones que estimen necesarias para el óptimo desarrollo de las mismas.
- Autorizar a los servidores públicos competentes de la Procuraduría, por delegación que hagan el titular mediante acuerdo, para que actúen en materia de sobreseimiento de los procesos penales en los casos en que proceda legalmente.
- Resolver, por delegación que haga el titular mediante acuerdo sobre los casos en que se considere el no ejercicio de la acción penal, así como las consultas que el Agente del Ministerio Público formule o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley establezca a propósito de conclusiones presentada en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia.

ATRIBUCIONES DE LA SUBPROCURADURIA, FISCALIAS, AGENCIAS Y UNIDADES CENTRALES DE INVESTIGACIÓN O AVERIGUACIONES PREVIAS.

Los artículos que van del artículo 38 al 42 del mencionado reglamento, señala las atribuciones, las que en relación con la presente investigación, abundare; El artículo 41 de la ley en comento, establece, “Al frente de las unidades de investigación habrá un agente del Ministerio Público titular, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

Fracción I. Recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, sin importar territorio, materia o cuantía;

Fracción IV. Atender al denunciante o querellante con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de este reglamento”.

A su vez refiriéndonos al artículo 85 de la ley en comento, reza, “Con base a lo dispuesto por los artículos 21, 113 y 134 Constitucionales, 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por el artículo 22 de La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Publica, y por el artículo17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, deberá salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben ser observadas por en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que deberá....”

ATRIBUCIONES DE LA SUBPROCURADURÍA, FISCALÍAS, AGENCIAS Y UNIDADES DESCONCENTRADAS DE INVESTIGACIÓN O AVERIGUACIONES PREVIAS.

Los artículos que van del 43 al 49 del referido reglamento, define estas atribuciones. El artículo 43 menciona “La subprocuraduría, de Averiguaciones Previas Desconcentradas tendrá bajo su supervisión las fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación y ejercerá el Subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones específicas siguientes:

Fracción VII. Planear, organizar, y evaluar el ejercicio de las atribuciones de las fiscalías, agencias y unidades de investigación que le sean adscritas para que los servidores públicos de dichas unidades administrativas se conduzcan de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia”.

Por otro lado el artículo 49 del respectivo reglamento expresa “ Al frente de las unidades de investigación habrá un agente del ministerio público titular quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

Fracción I. Recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, sin importar territorio, materia o cuantía;

Fracción II. Atender al denunciante o querellante con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de este reglamento”.

3.3.1 DE LA OFICIALÍA MAYOR Y DIRECCIONES DE ÁREA.

“...La oficialía mayor juega un rol muy importante dentro de esta institución ya que su función es establecer y dirigir el proceso de administración interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal , a fin de suministrar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a las unidades administrativas que conforman la Institución , a efecto de que estas cuenten con los recursos necesarios para dar debido cumplimiento a sus atribuciones establecidas en las disposiciones reglamentarias, así como resguardar y administrar los bienes asegurados que las autoridades ministeriales y judiciales ponen bajo su responsabilidad...”³⁰

Lo anterior, con el firme propósito de que la Institución cuente siempre con los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos rectores.

La oficialía mayor cuenta con direcciones de área para su mejor desempeño y funcionamiento, a continuación mencionaré solo aquellas que tienen relación con la presente investigación:

- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos, cuyo objetivo es: alcanzar la modernización, consolidación y óptima administración de la infraestructura tecnológica de la Procuraduría en materia de informática y telecomunicaciones, mediante la correcta utilización de la normatividad para el desarrollo de sistemas, aplicaciones informáticas y de comunicación, con

³⁰ pgjdf.gob.mx/oficialiamayor.

la finalidad de satisfacer las necesidades de las áreas usuarias. Asimismo, dotar a la Procuraduría de los elementos suficientes en materia de telecomunicaciones, sistemas y apoyo tecnológico que mejor se adapten para el desempeño eficiente, eficaz y oportuno de sus funciones.

3.3.1.2 DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO.

“...Su objetivo principal de esta dirección es administrar el ejercicio de los recursos financieros autorizados a la Procuraduría de acuerdo con los programas y actividades institucionales establecidas, a fin de que las diferentes unidades administrativas que la integran, cuenten con los recursos necesarios para realizar las funciones encomendadas. Integrar y mantener permanentemente actualizados los documentos normativo-administrativos de carácter interno necesarios para el buen funcionamiento de la Institución, y analizar y evaluar las estructuras de organización, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo vigentes...”³¹

Entre sus atribuciones podemos señalar las siguientes:

- Establecer, aplicar y difundir las normas, políticas, sistemas y procedimientos para la instrumentación de los sistemas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control financiero y contable de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Conducir la integración del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Procuraduría y realizar las gestiones necesarias para su autorización, así como controlar y evaluar el presupuesto asignado, modificado y ejercido de la Institución, en apego a la normatividad aplicable.

³¹ pgjdf.gob.mx/direcciongeneraldeprogramacionorganizacionypresupuesto.

- Dirigir, controlar, dar seguimiento y asesorar a las unidades administrativas en el ejercicio del presupuesto autorizado y comunicar de sus avances, así como tramitar ante las instancias competentes el pago de los documentos derivados de los compromisos adquiridos.
- Conducir y supervisar el control presupuestal de los pedidos, contratos y convenios en materia de obras y servicios en los que participe la Procuraduría.
- Manejar el sistema de contabilidad institucional, verificar y resguardar los registros contables, así como formular, consolidar y generar los estados financieros y demás información de tipo contable y financiera.
- Proponer ante la Oficialía Mayor de la Institución, los proyectos de adecuaciones a la estructura orgánica de la Procuraduría, así como coordinar y asesorar a las unidades administrativas de la Institución en el rediseño de su estructura, y emitir una opinión técnica sobre las propuestas de modificación a las mismas.
- Dirigir la integración del Manual General de Organización, los manuales de organización específicos, los de normas y procedimientos, y los demás documentos técnicos y administrativos que resulten necesarios para el buen funcionamiento de la Procuraduría, y tramitar ante las instancias correspondientes su oficialización, y verificar su permanente actualización.
- Coordinar y evaluar la ejecución de las acciones de Modernización y Simplificación Administrativa de la Institución.
- Establecer y difundir las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos financieros de la Procuraduría, con apego a las Políticas de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal emitidas

por el Gobierno del Distrito Federal y observando los lineamientos establecidos por el Procurador y la Oficialía Mayor.

- Fijar y difundir las normas, sistemas y procedimientos para la operación del Sistema de Registro Contable de las erogaciones que lleva a cabo la Procuraduría, vigilar su correcta aplicación y evaluar sus resultados.
- Establecer con la aprobación del Oficial Mayor de la Institución, las Normas y Lineamientos en Materia de Pagos a Proveedores o Contratistas, de acuerdo a los pedidos, convenios o contratos celebrados con la Institución, en apego a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.
- Organizar, asesorar y conducir la instrumentación de los apoyos del Programa de Desconcentración de la Procuraduría, en sus aspectos de programación y presupuestación, así como vigilar el cumplimiento de las normas y políticas que deban aplicarse.
- Colaborar y participar, en el ámbito de su competencia, en los procesos institucionales de planeación, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a otras unidades administrativas de la Institución.
- Determinar e instrumentar la operación del Sistema de Procesamiento e Intercambio Electrónico de Información Programático-Presupuestal entre las diferentes unidades administrativas de la Procuraduría, a efecto de utilizarlo en la toma de decisiones y para la coordinación y establecimiento de acciones que coadyuven al cumplimiento de las atribuciones encomendadas.
- Establecer el procedimiento para recabar e integrar documentalmente la información referente al diagnóstico, ejecución o de evaluación de la Institución, en los términos en que se solicite.

- Rendir los informes que le requiera el titular de la Oficialía Mayor, relacionados con las actividades realizadas en cumplimiento de las funciones bajo su responsabilidad.
- Las demás que de manera directa le asigne el Oficial Mayor, conforme a las actividades inherentes a su cargo.

3.3.1.3 DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.

El principal objetivo de esta área es administrar y controlar en forma eficiente al personal de la Institución, mediante la implantación y operación de sistemas organizacionales y procedimientos administrativos que permitan su óptimo desarrollo y aprovechamiento, con apoyo estricto a los lineamientos normativos y reglamentarios establecidos en materia presupuestal y de política laboral.³²

3.3.1.4 DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.

Su objetivo principal de esta área es administrar y abastecer de los recursos materiales, así como proporcionar los servicios generales, obra pública y de protección civil a las unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el propósito de apoyar el desempeño de las funciones que realizan.³³

Entre las atribuciones que tiene esta área se pueden destacar las siguientes:

- Establecer las normas, criterios y procedimientos, que rijan los sistemas de administración de los recursos materiales, servicios generales y de obra pública y difundir las bases y lineamientos para su operación.

³² pgjdf.gob.mx/direccionrecursoshumanos.

³³ pgjdf.gob.mx/direcciongeneralderecursosmateriales.

- Dirigir la adquisición, control y suministro de los recursos materiales, servicios generales y obra pública requeridos por las unidades administrativas de la Procuraduría.
- Establecer en coordinación con el Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios y el Subcomité de Obras, las bases y normatividad relativa al arrendamiento, contratación de servicios, adquisición de servicios y obra pública.
- Coordinar y proporcionar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles, inmuebles, vehículos y equipo propiedad de la Procuraduría.
- Planear y programar en coordinación con las unidades administrativas, la realización de los inventarios físicos de los activos fijos de la Procuraduría, así como llevar el registro y control documental de este.
- Intervenir en la integración de los subcomités constituidos en el ámbito de su competencia, de conformidad a la normatividad y disposiciones legales emitidas en la materia, y gestionar y someter a consideración de las instancias superiores lo relativo a la constitución de dichos subcomités, conforme a la normatividad aplicable.
- Resolver sobre las solicitudes de adquisición, arrendamiento, servicios y obra pública, así como instrumentar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos o fallos de adjudicación de pedidos o contratos dictaminados por el Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, el Subcomité de Obras y el Titular de la Dependencia.

Los servidores públicos de las unidades administrativas antes citadas, deberán desempeñar sus funciones de conformidad a los lineamientos establecidos, tanto, en la ley orgánica de la procuraduría general de justicia del distrito federal, y en el reglamento de la misma institución.

En forma resumida podemos establecer que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que conforman o integran dicha unidad Institución, se consideran como miembros de un solo cuerpo u organismo, regido bajo una sola dirección dependiente del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO IV

DE LAS DEFICIENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

4.1 LA FALTA DE RECURSOS HUMANOS.

La palabra “factor” la podría definir como: “aquel conjunto de elementos externos que originan una causa”.

El Ejecutivo de los tres niveles de Estado debe plantear una profunda reforma al diseño del sistema de justicia penal con el propósito de proveer de más recursos a una de sus instituciones clave, el Ministerio Público, así como la esfera de derechos de las víctimas y de los inculcados en los procedimientos penales.

La cobertura es un deber fundamental del Estado, ya que la demanda de los Ministerios Públicos es muy elevada. Por supuesto, no basta la cobertura de éstos servidores públicos para garantizar un servicio de calidad, pues los estudios empíricos han demostrado la insuficiencia y correspondiente saturación de éstos fiscales. Y como consecuencia de lo anterior una ineficaz impartición de justicia.

Cuando el ejecutivo, porque de él, depende el Ministerio Público, asuma su responsabilidad constitucional preste la atención debida a esta institución de naturaleza primordial, cuya función es la investigación de los delitos, se podrá decir que en México sus autoridades han dirigido los ojos a un problema real que venimos arrastrando sexenios y sexenios; que es la actitud impávida; la falta de interés, que no es otra cosa más que eso, la falta de interés de nuestras autoridades, para brindar una verdadera impartición de justicia, que nuestra sociedad, hambrienta y habida de justicia reclama.

Ha quedado demostrado que la competencia, genera eficacia, eficiencia, y está demostrado que el ejecutivo no es competente, ni eficiente para tener bajo su cargo una tarea primordial, como lo es el ministerio Público; es necesario que esta institución realmente sea autónoma, y para serlo se requiere que no dependa directamente del poder ejecutivo.

Cuando las autoridades correspondientes tomen en serio la responsabilidad social, jurídica, moral y política, que significa tener bajo su dirección a esta representación social, que la consideren, no como una innecesaria y simple institución, como muchas en nuestro país; sino como un órgano imprescindible, porque este, les va a generar por un lado, credibilidad y respeto como gobierno, y por el otro, justicia para los gobernados, se podrá decir que en nuestro país, existe una institución competente para la investigación de los delitos.

Mucho se ha dicho que los problemas primordiales que debe enfrentar este gobierno, y que tampoco lo han hecho los anteriores, son: La educación, La pobreza, la injusticia y la seguridad pública.

Grandes analistas políticos; académicos; e intelectuales, han destacado que la base para el desarrollo de una nación es la educación, y coincido con ello; Pero es conveniente señalar que un pueblo, o una nación por muy educada que este, si carece de justicia y seguridad, será una sociedad sin rumbo, y si a caso encuentra ese rumbo, será la práctica de la auto tutela; si las autoridades cuya enmienda por mandato constitucional, no realizan esta función, el pueblo por más educado que este, se verá obligado a tomar en sus manos la justicia.

Es de resaltarse que todas las Agencias del Ministerio Público se encuentran en situaciones deplorables debido a que carecen de recursos financieros, materiales, tecnológicos y primordialmente de un capital humano en su mayoría comprometido con la sociedad, sensibilizado con su función, motivado, capaz, dispuesto a luchar por la legalidad, la justicia, y la seguridad de la sociedad.

Esta Institución no cuenta con el personal necesario para integrar debidamente una averiguación previa no cuenta con asistentes o auxiliares suficientes. Ya que como nos hemos dado cuenta durante las veinticuatro horas que labora un turno del Ministerio Público Investigador integra en ocasiones hasta cuatro averiguaciones en ese lapso de tiempo lo que resulta desgastante y desincentivo para el Servidor Público, trayendo no solo como consecuencia la ineficacia e ineficiencia de esta Institución, sino también la poca credibilidad de Impartición de justicia hacia sus representados.

El ejecutivo en todos sus niveles, y en todo momento, ha asumido una actitud indiferente ante este fenómeno social, con discursos demagógicos disfraza la verdadera magnitud del problema, no es su prioridad hacerle frente a esta necesidad, pues sabe de antemano que es necesario inyectarle más recursos humanos e esta importante institución, a efecto que cumpla con tan importante misión.

Le destina recursos a otros rubros, para descuidar, la seguridad pública, que debe ser prioridad de todo buen gobierno, y los resultados son los que desafortunadamente tenemos que llevar a cuestras los gobernados, un país, con altos grados de delincuencia; una inseguridad insostenible; la impunidad como un modo de vida; una sociedad al borde de la desesperación; desprotegida, con la peligrosa tentativa de hacerse justicia por si mismos.

Ya lo establece la Constitución General de la República, en su artículo 21 párrafo noveno “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados, y los Municipios que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva...”

Si se incrementara el personal del ministerio publico se cumpliría fielmente con la diligencia, y eficacia que establecen los ordenamientos legales en la materia. Además, este perfeccionamiento traería consigo otro beneficio a favor de los ya

existentes y futuros profesionistas; se generarían fuentes de empleo para los licenciados en derecho, que cumplieren con los requisitos establecidos, para formar parte de esta institución investigadora, y que en la actualidad carecen de un empleo correspondiente con sus conocimientos jurídicos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 60 establece "...El personal que preste sus servicios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se regirá por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ...". A su vez el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XIII dice: "...Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes..."

Cabe destacar que pese a lo establecido en el artículo 123 apartado B de nuestra Carta Magna, el horario que desempeña un Ministerio Público Investigador es inadecuado; ya que trabajar durante veinticuatro horas es desgastante e imposible para la naturaleza humana; destacando además, que el tiempo que tiene para integrar debidamente una averiguación previa es insuficiente, ya que la acumulación de trabajo durante un turno es interminable para solo dos o tres personas de esta representación social.

Aquí la cuestión es; ¿con que propósito el Ministerio Público en la averiguación previa tiene establecido un horario de veinticuatro horas?; en veinticuatro horas un turno no alcanza a concluir una averiguación previa, por lo que la deberá continuar el siguiente turno, y si este segundo turno no la concluye, pues la continuará el siguiente; por lo que al dividir un turno que actualmente es de veinticuatro horas en tres, cada uno de ocho horas, no se estaría contraviniendo con uno de los principios que caracterizan a esta Representación Social, que es la (indivisibilidad).

El maestro Castillo Soberanes Miguel Ángel, nos dice al respecto, “Indivisibilidad, esta consiste en que los Agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la institución; de esta forma, aunque varios agentes intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a una misma institución; también puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido, sin que por lo mismo se afecte lo actuado. De ahí el axioma de que a pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de funciones”.

34

Luego entonces, cualquier argumento que el ejecutivo tuviere, para justificar la nula intención de reformar las jornadas de labores de estos funcionarios, serian argumentos infundados, la verdad de los hechos es que no quiere canalizar más recursos, que tendría que erogar para el sueldo de más funcionarios públicos para esta institución, y mientras tanto que la sociedad sufra las consecuencias; una ineficaz impartición de justicia.

Es importante destacar que todas las diligencias apegadas a los lineamientos legales que haya realizado el agente del ministerio público en turno, se tendrán por hechas, si algo faltare el siguiente turno las continuara, sin necesidad de repetirlas de aquí la expedites de los actos del Ministerio Público.

Luego entonces debe entenderse que una reordenación, en la jornada de labores del Ministerio Público, si sería viable y sobre todo posible, ya que lejos de atentar al buen funcionamiento de dicha institución, traería estas mejoras de las he venido mencionando a lo largo de este capítulo.

Por otro lado, lo que corresponde a un auxiliar directo e importante dentro de la averiguación previa, el médico legista; con el propósito de evitar que el

³⁴ *Castillo Soberanes Miguel Ángel, Óp. Cit. p. 28-29.*

indiciado, la víctima u ofendido, sean víctimas de represión por parte de los funcionarios del Ministerio Público, con el fin de obtener una confesión a modo, o una abstención para querellarse o denunciar una conducta considerada delictiva; el legislador en su buena y sana intención, determino que toda persona, que actué ya sea como víctima u ofendido, serán revisados por el médico legista que se encontrara en las agencias del Ministerio Público, con el propósito de evitar que los ciudadanos sean víctimas de maltratos físicos, en la etapa de averiguación previa; sobre todo que exista una constancia inmediata de las condiciones psicofisiológicas en las que se presentan todas las personas, que van a intervenir en diligencias de averiguación previa.

El artículo 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece "...El Ministerio Público que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto el ofendido como el probable responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen, con carácter provisional acerca de su estado psicofisiológico..."

La penosa realidad es otra; si existen las aéreas destinadas para el médico legista, lo que sucede es que nunca están en servicio; por lo el agente del ministerio Público, no le queda más argumento, que decir que no es posible tomarles su declaración, o no es posible determinar las lesiones, pues no hay médico que las valore, o por decirlo mejor que determine el estado psicofisiológico en que se encuentran las personas.

Cuantas veces, la víctima u ofendido, son canalizados a otras agencias ministeriales, que están muy retiradas del lugar donde inicialmente se pretende denunciar o querellarse; las personas están cansadas de tener que soportar, por un lado las condiciones físicas en las que llegan después de haber sido víctimas de lesiones, muchas veces graves y que ponen en peligro la vida; además el estado psicológico, por haber sufrido algún tipo de violencia, en su persona o bienes, y todavía tener que soportar largas y desesperantes horas esperando a

que el médico legista, llegue a su lugar de trabajo, que es la Agencia del Ministerio Público.

Esta problemática, no es una excepción, sino más bien lo han tomado como una regla, que por lo regular se le indica a la víctima u ofendido que por sus propios medios se trasladen a otras agencias ministeriales, para ser revisados por el médico legista; se les extienda el certificado de lesiones o del estado psicofisiológico; regresen nuevamente a esta agencia que los canalizo inicialmente y entonces espere otras horas para ser debidamente atendido por este representante de la sociedad.

La ciudadanía no tiene por que cargar con la irresponsabilidad del ejecutivo, de no proveer de suficiente personal; de médicos legistas en todas las instituciones del Ministerio Publico. Es necesario que el ejecutivo asuma de una vez por todas, sus obligaciones constitucionales y demás de carácter secundario.

Todo ello en una gestión de recursos, orientada por principios de racionalidad, diligencia, eficacia e innovación al servicio de las tareas de la Procuraduría, para lograr los objetivos y cumplir con los principios que en el texto constitucional se le confieren.

La suficiencia de recursos, y su distribución y control adecuados, son fundamentales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de procuración de justicia. Esta reforma necesaria, pretende revertir la saturación de las agencias del Ministerio Público, que ha provocado incapacidad o insuficiencia en la respuesta a las aspiraciones de los denunciantes, lo que ha dado lugar, por ejemplo, a prácticas como la de delegar funciones fundamentales de investigación en la policía judicial o ministerial, o bien la de endosar los deberes de la investigación y la reunión de evidencias en los ofendidos por el delito.

El cometido sería lograr una gestión que aproveche mejor los recursos, que incremente la productividad a través de la incorporación de nuevas posibilidades tecnológicas, que diseñe nuevos modelos de organización interna y administración de expedientes, y que haga de la capacitación, la actualización y la profesionalización de los servicios, los principales instrumentos para mejorar la calidad del servicio. Con este apoyo de gestión, el Ministerio Público se consolidaría como institución de peritos en derecho e investigación de delitos con personal auxiliar adecuado y suficiente para las indagaciones, la atención a usuarios, la administración de archivo, la integración de los expedientes y la formulación de determinaciones.

4.1.1 ESCASA O NULA DILIGENCIA EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.

A menudo es frecuente observar en las Agencias del Ministerio Público, la mala actuación y la negligencia con que actúan éstos servidores públicos durante la integración de una averiguación previa.

Si bien es cierto que en cuanto a las atribuciones del Ministerio Público, el Reglamento de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece en su numeral 41 fracción IV “...Atender al denunciante o querellante con respeto, **diligencia**, imparcialidad y rectitud de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de este Reglamento...”

Por otro lado, El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 9 fracción I, establece; “...Los denunciantes, querellantes y las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

Fracción I. A que el Ministerio Público y sus auxiliares les presten los servicios que constitucionalmente tienen encomendados con legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, y eficacia y con la **máxima diligencia...**”

También es cierto, que representa letra muerta, pues la falta de diligencia que los caracteriza, no es responsabilidad del personal al frente de esta representación, ya que esta fuera de sus posibilidades humanas, por más que se lo propongan, no son suficientes para brindar atención a la alta demanda de los ciudadanos, que acuden en busca de ser escuchados, y debidamente atendidos; es responsabilidad del ejecutivo, no atender esta necesidad, que es la falta de personal, que hace imposible que se dé cumplimiento a la diligencia, en las averiguaciones previas.

Ahora bien, no se trata solo de cubrir el factor humano, pues una vez cubierto este aspecto, necesariamente traería consigo otra necesidad inherente a este, que sería el factor material.

Seguiría existiendo el mismo problema, de la escasa o nula diligencia en las averiguaciones previas, si solo se tratara de resolverlo incrementando el número de servidores públicos adscritos a esta institución, sin proveerlos de lo necesario para el buen desempeño de sus funciones.

Cualquier ciudadano que se ha visto en la penosa necesidad de acudir en calidad de querellante o denunciante, puede confirmar que son muchas las horas que tiene que perder de su importante tiempo y por supuesto que es de suma importancia el tiempo de toda persona, que acude ante el agente del ministerio público en reclamo de justicia, que entra en una espantosa inactividad, viendo extremadamente afectadas sus labores diarias, por estar pendiente de el avance de su denuncia o querrela, y que no es atendido con diligencia porque el agente del ministerio público no cuenta con los recursos materiales y tecnológicos, que hagan rápidas sus funciones.

De ahí nuevamente el axioma a más aumento en el personal del Ministerio Público, igual aumento en los recursos materiales; solo así, la ciudadanía será atendida con verdadera diligencia.

4.1.1.2 FALTA DE PROFESIONALISMO.

Las razones que se han esgrimido por la falta de profesionalismo de este Representación Social, son variadas y por supuesto que no son justificables; son responsabilidad única y directa en cada uno de estos funcionarios, porque si bien es cierto que la nula diligencia en todas las investigaciones criminales por parte de los Fiscales del Ministerio Público, se debe a los escasos recursos de lo que ya he referido en los párrafos que anteceden; pero también es cierto, que esto no justifica los pocos resultados en las debidas integraciones de averiguaciones previas; muchas de ellas solo en etapa inicial, y que quedan inconclusas, y esto sí es responsabilidad de estos funcionarios por falta de profesionalismo; y las que supuestamente concluyen les son rebotadas por el órgano judicial para su debida integración, ¿ por qué?, claro está, por la falta de profesionalismo con que se conducen estos funcionarios.

Justifican sus pocos resultados, porque cuando la averiguación previa es con detenido, están sujetos al término constitucional que es de 48 horas o en su caso la duplicidad de este, para resolver sobre el ejercicio o no de la acción penal.

Por otro lado si no es con detenido, la correspondiente averiguación previa, pasa a la mesa titular, y ahí se queda obstruida, porque no se recaban los elementos del cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado, y como no va a ser así, si el Agente del Ministerio Público, como regla y falta de profesionalismo, está a la espera que la parte interesada, ya sea la víctima, el ofendido, o el indiciado le alleguen de todas esas pruebas, que a ellos les corresponde indagar; por eso cuentan con los pocos o escasos instrumentos para ejercer esas funciones que son de su competencia y no del ciudadano; y a eso si

se le puede calificar como una falta de profesionalismo; una actividad poco profesional.

Esto último así hay que entenderlo; pero también los ciudadanos tienen derecho de exigir un buen funcionamiento; ya que de lo contrario significaría aceptar que el ciudadano va a realizar las labores que le corresponden al Ministerio Público, por expreso mandato constitucional y legal.

En efecto, el Ministerio Público además de ser el órgano que sustenta la acción penal pública, que en verdad debiera ser con el grado de independencia, autonomía y responsabilidad que establece la ley, es quién debe dirigir y conducir las investigaciones practicando las diligencias que fueren conducentes al éxito de la investigación, auxiliados en ese propósito por la policía investigadora con estricta sujeción al principio de objetividad consagrado en la ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal.

4.1.1.3 FALTA DE EFICIENCIA.

Entendiéndose por esta la capacidad del servidor público de realizar las funciones propias del cargo.

Así mismo en la gaceta oficial digital “Que Instituye la Carrera del Ministerio Público” señala que la eficiencia es “...Utilizar racionalmente los recursos puestos a su disposición o que le hayan sido asignados...”³⁵

La palabra eficiencia proviene del latín *efficientia* que en español quiere decir, acción, fuerza, producción. Se define como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir el efecto determinado.³⁶

³⁵ ***“Que Instituye la Carrera del Ministerio Público”***, gaceta oficial digital.

³⁶ <http://es.wikipedia.org/Eficiencia>.

La palabra eficiencia puede tener varios significados, pese a esto, todos esos significados están relacionados por la única razón, que los recursos representan la entrada, insumo o imput de cualquier sistema, en tanto que los resultados, representan la salida, producto u output, del mismo, y por lo tanto entre los recursos y los resultados se da la eficiencia.

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{Resultados}}{\text{Recursos}}$$

De aquí que refiriéndome al Ministerio Público en el Distrito Federal, y que en nuestro Código de Procedimientos Penales en su artículo 9, fracción I, reza: “...Los denunciantes, querellantes y las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

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

Por otro lado el artículo 9° bis fracción II de la ley en comento, establece 9° bis. “...Desde el inicio de la averiguación previa el Ministerio Público tendrá la obligación de:

Fracción II, Recibir la declaración escrita o verbal correspondiente e iniciar la averiguación del caso, en los términos de este Código, de conformidad con los

principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, **eficiencia** y eficacia...”

La pregunta es ¿por que el Ministerio Público, no cumple con este principio constitucional de eficiencia? La respuesta es clara, no brinda los resultados esperados como institución para la investigación de los delitos, porque independientemente, como ya lo dije en los puntos que anteceden; de los recursos con que cuenta, no desempeña debidamente sus funciones.

Una institución como esta, de la que la sociedad espera resultados contundentes, deja mucho que desear por su falta de eficiencia con la que se ha conducido desde su surgimiento hasta hoy en día.

Si retomamos el sentido de la palabra eficiencia, como el uso racional de los recursos con que cuenta o que se le hayan designado, y que estos son en base a la investigación de los delitos, vemos como en la mayoría de los casos en las averiguaciones que conoce, no se obtienen los resultados esperados, y claro es, que gran parte de la población que acude ante esta representación social le pierden confianza y quedan decepcionados pues los resultados que obtienen en busca de justicia, son nulos.

No se trate de personas poderosas e influyentes y adineradas, pues a estos si les brindan resultados eficientes; en esos casos si utilizan, y no importa que no sea racionalmente, los recursos con que cuenten, lo importante es brindar el servicio de primera para gente de primera y servicio y resultados de tercera para gente de tercera.

Para que este representante social realice debidamente sus funciones y de los resultados esperados, deberá en verdad, realizar sus funciones con verdadero apego al los principios de legalidad, esto es de acuerdo con la ley, estará utilizando debidamente los pocos o escasos recursos, que se le destinaron para

tal fin; si también actúa con honradez, esto es con probidad y rectitud, el gasto que realizan de los recursos, bien vale la pena; si actúan con lealtad, o sea con la cualidad, de cumplir con el deber, la sociedad recobraría la fe en esta institución creada con el fin fundamental de investigar los delitos; si actuaran con imparcialidad entonces cumplirán con la sociedad en su conjunto, y se acabaría con el servicio vergonzoso para ciudadanos de primera y de tercera, como ya anteriormente lo mencione; si se conducen con verdadero profesionalismo, entonces rendirá frutos la verdadera investigación.

Por todo lo anteriormente expuesto, debe entenderse que aunque cada principio tiene su propio objetivo, todos ellos realizados debidamente, darán excelentes resultados y con ello entonces si se podrá considerar que utilizan racionalmente los recursos y no gastarlos en actuaciones o actividades ajenas al principio de eficiencia.

Es importante además, aclarar que de nada serviría proveer de más recursos al Ministerio Público, si no va a utilizar en forma racional estos recursos, con el objetivo de realizar las funciones propias de su cargo, para así lograr una verdadera eficiencia.

Los malos servidores públicos existen en todas las unidades administrativas, pero tratándose del servicio de justicia, es inadmisiblesu permanencia ya que solo generan una gran desconfianza para la población.

4.1.1.4 FALTA DE EFICACIA.

La eficacia, de acuerdo a la enciclopedia libre, no debe confundirse con la eficiencia, pues la eficacia se define como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.³⁷

³⁷ <http://es.wikipedia.org/Eficacia>.

Aquí la pregunta es ¿verdaderamente el Ministerio Público, tiene La capacidad de lograr el efecto que se espera, de investigar los delitos? La realidad es otra, la delincuencia organizada y la delincuencia común esta rebasando la capacidad de este órgano investigador; la eficacia significa efectividad. Con el propósito de resaltar este punto de la eficacia, me permito reproducir lo señalado en la Enciclopedia libre de Wikipedia:

“Ejemplo: matar una mosca de un cañonazo es eficaz (o efectivo: conseguimos el objetivo) pero poco eficiente (se gastan recursos desmesurados para la meta buscada). Pero acabar con la vida de la mosca con un matamoscas, aparte de ser eficaz es eficiente.”³⁸

Es evidente que el Ministerio Público ni es eficaz, ni es eficiente, pues los instrumentos con los que cuenta no son suficientes, para hacer frente a este fenómeno social que carcome y ofende la seguridad social.

Debe entenderse que para que exista una verdadera efectividad, debe haber un equilibrio entre eficacia y eficiencia, mientras esta institución no sea eficaz en sus recursos, y la institución no los utilice en forma racional, jamás existirá una verdadera efectividad de este Ministerio Público, para hacer frente a este agudo problema, que es el incremento de la delincuencia; mientras esta se incrementa y se organiza cada vez más, esta representación social se minimiza y se desorganiza más.

Es preciso brindar garantías y apoyos en la gestión de recursos materiales y humanos para que las atribuciones legales de que dispone la procuración de justicia puedan realizarse con mayor eficacia en un entorno de autonomía, transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos..

³⁸ <http://es.wikipedia.org/wiki/Efectividad>

Se debe sin duda alguna fortalecer la función técnico-jurídica de la institución, para llevar un puntual seguimiento a las averiguaciones previas procedentes del ejercicio de la acción penal y de las consignaciones.

A lo anterior habrá que sumarle carencias en selección, capacitación, especialización, equipamiento, y apoyos para el personal que integran al Ministerio Público y sus auxiliares ya que actúan con base en la experiencia o en la práctica que en muchas de las ocasiones es errónea.

Mientras los niveles de eficacia no se incrementen sustancialmente, va a ser imposible abatir tajantemente la impunidad en la que estamos inmersos.

La labor realizada por esta Institución es totalmente ineficaz ya que no es capaz de revertir la inseguridad jurídica y pública en la que nos hayamos sino por el contrario existe un aumento significativo en la comisión de delitos.

4.1.1.5 FACTORES DESICENTIVOS PARA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS Y QUERELLAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.

Actualmente, un gran porcentaje de mexicanos tiene una intensa percepción de inseguridad y violencia. De acuerdo con la Segunda encuesta nacional realizada durante los primeros meses del año dos mil nueve, sobre inseguridad en las entidades federativas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 44% de los mexicanos se sienten algo o muy inseguros. Los encuestados perciben que la capacidad de respuesta de las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia tiene muchas ineficacias e ineficiencias, y que la mayoría de los delitos queda impune. Lamentablemente, los indicadores delictivos y de estadística judicial avalan estas percepciones.

En las últimas dos décadas, el fenómeno delictivo en México se ha transformado de manera profunda. El número de delitos denunciados que de por sí ya había presentado un descenso sustancial durante los años ochentas; experimentó una baja sin precedentes a mediados de los años noventa.

De acuerdo con un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), la composición del fenómeno delictivo en el Distrito Federal refleja la heterogeneidad del país. En el medio urbano, el incremento en la incidencia delictiva se concentra en el robo, el delito más frecuente, del que solo el 40% de estos delitos son denunciados y el 60% en algunas zonas urbanas. Además de asaltos con violencia y a mano armada, la cantidad de homicidios y lesiones culposas, han presentado un importante incremento, y una notable disminución en sus denuncias.

En apenas 10 años, México pasó de ser una sociedad con criminalidad media a presentar una incidencia delictiva alta y con indicadores de violencia inquietantes. Además, hemos visto la consolidación del crimen organizado, que ha desbordado el ámbito del narcotráfico, incursionando y extendiéndose a través de grupos criminales dedicados al contrabando, el secuestro, la sustracción de infantes, el robo de vehículos, los fraudes informáticos y el tráfico de órganos etc...; es por ello que uno de los principales factores desincentivos para la denuncia y la querrela de todos éstos anteriores delitos; es que cada vez se han visto más involucradas o coludidas las autoridades con el crimen organizado.

Suele asociarse el notable incremento en los indicadores delictivos y en la violencia durante la segunda mitad de los años noventa con ciertas variables sociales desigualdad y urbanización, entre otras y económicas como el desempleo, la distribución del ingreso y el descenso en las expectativas económicas a raíz de la crisis financiera de 1994-1995. Sin embargo, a pesar de que las condiciones económicas presentan un panorama menos desalentador

que en 1995, los indicadores delictivos no han menguado lo suficiente y se han estabilizado en niveles inaceptables³⁹.

Ante el desafío de enfrentar las altas tasas delictivas y al crimen organizado, se ha puesto en evidencia la crisis del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal. De hecho, uno de los principales factores de los fenómenos de inercia delictiva y consolidación del crimen organizado es la ineficiencia Institucional, que se traduce en elevados indicadores de impunidad, alta proporción de reincidencia, entre otros.

En México, más del 90% de los delitos denunciados quedan impunes: los presuntos responsables no son puestos jamás a disposición de un juez, lo que indica que la averiguación previa es la fase del procedimiento penal en la que se fragua primordialmente la impunidad.

La impunidad que genera esta Institución es otro factor primordial que desincentiva a la sociedad, ya que en numerables ocasiones hemos presenciado como los verdaderos responsables por las comisiones de ilícitos en unas cuantas horas son librados de su probable responsabilidad penal, provocando al denunciante o querellante un temor por las represalias que se pudiesen dar en su contra por poner en conocimiento de la autoridad un ilícito.

Esta incapacidad de respuesta frente a la delincuencia inquieta a los mexicanos desincentiva la participación de la sociedad en conformar un frente común y activo con las autoridades. El 82% de las víctimas decide no denunciar el delito ante las autoridades competentes. La principal razón que aducen es que denunciar “es una pérdida de tiempo, esto es por la falta de diligencia con que las autoridades responden ante la ciudadanía que se presenta a denunciar o a querellarse.

³⁹“ ***Estudios de la ONU y el Banco Mundial***”, particularmente los realizados por Pablo Fajnzylber, 2009.

Los desafíos en materia de seguridad ciudadana han impulsado a la sociedad a desarrollar diagnósticos, formular propuestas e instrumentar acciones con el propósito de reducir los indicadores delictivos y mejorar la percepción de seguridad.

Se han hecho análisis de los diagnósticos disponibles y revisiones críticas del entorno institucional. Se han realizado numerosas reformas legales tanto en el ámbito federal como en el local, no siempre con visiones y alcances integrales. Muchas de las reformas se han limitado a incrementar las sanciones para las conductas delictivas.

Es de observarse que otro de los factores desincentivos para la sociedad, es la falta de profesionalismo con que actúa este ente público, ya que para integrar debidamente una averiguación previa, puede tardar meses, ya que en muchas ocasiones la envía al archivo, lo que suele denominarse “reserva” (indagatoria archivada con las reservas de ley), ocasionando que la acción prescriba.

Una reforma sustantiva orgánica que aquí se propone es el deber fortalecer la capacidad de respuesta y fortalecer el cumplimiento de los fines del sistema penal, entre ellos, la persecución oficiosa y la protección de los derechos de las víctimas y los ofendidos por el delito. Este fortalecimiento reduciría los casos de inconformidad de los particulares con las actuaciones o las valoraciones del Ministerio Público.

En este sentido se establece la posibilidad de que, cuando se demuestre que se incurrió en impericia o negligencia, se pueda sancionar al funcionario. De esta forma busca evitarse que, en los supuestos autorizados por el legislador para la acusación secundaria, el Ministerio Público abandone las investigaciones dejándolas al impulso del interés de los particulares ofendidos.

Es de resaltarse que los principales motivos por los que las víctimas no denuncian son porque tienen desconfianza en la autoridad ya que en muchas ocasiones están coludidas con el crimen organizado o con la delincuencia común; por la impunidad que estos generan; otro factor es que el ciudadano considera que denunciar es una pérdida de tiempo que se traduce en la falta de diligencia con que se conduce este Fiscal Investigador; y por último la falta de profesionalismo, honradez y, lealtad con que se conduce esta Representación Social.

La demanda de estos fiscales es muy alta, y como consecuencia su servicio suele ser ineficaz e ineficiente, razón suficiente para la sociedad, ya que se desmotiva para denunciar o querellarse.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-

El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado, el cual actúa en representación de la sociedad en el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignan las leyes, es un órgano sin género, de naturaleza muy singular, ya que adopta un sin número de fases en sus funciones y atribuciones teniendo las siguientes características: Constituye un cuerpo orgánico: La Institución del Ministerio Público constituye una entidad colectiva, carácter que principia a apuntarse en un Código de Procedimientos Penales de 1880 y se señala con precisión en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903. Actúa bajo una dirección: A partir de la Ley Orgánica en 1903, el Ministerio Público actúa bajo la dirección de un Procurador de Justicia. Depende del Ejecutivo: El Ministerio Público depende del poder ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento de Procurador General de Justicia que representa a la sociedad: A partir de la Ley Orgánica de 1903 el Ministerio Público se estima como representante de los intereses sociales y es el encargado de defenderlos ante los Tribunales. Así pues, actúa independientemente de la parte ofendida.

SEGUNDA.-

El Ministerio Público como órgano Investigador realiza sus actividades a encontrar elementos que hagan presumible el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de persona determinada en la comisión delictuosa, en aras de poder solicitar la imposición de una pena, al órgano jurisdiccional. Por consecuencia, ambos coadyuvan a impartir justicia, pero no son auxiliares uno del otro.

El Ministerio Público en su actuar tiene un objetivo primordial que es la impartición de justicia pronta y expedita.

Finalmente, debemos entender que la naturaleza de dicha institución es administrativa, debido a que depende del Poder Ejecutivo, y no obstante su intervención en los juicios judiciales y administrativos como parte; siempre estará representando al Estado y a la sociedad, coadyuvando en la buena administración de la justicia, mas no asesorando al órgano jurisdiccional, sino defendiendo los intereses del mismo Estado y la sociedad.

TERCERA.-

La Averiguación Previa es aquella etapa que consiste en indagar o investigar un hecho posiblemente constitutivo de delito, por lo que se considera la fase procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y después optar por el ejercicio o abstención penal.

El titular de la Averiguación Previa es el Ministerio Público según lo que establece el artículo 21 constitucional, evidente que el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y esta atribución la lleva a cabo este representante de la sociedad.

El Ministerio Público al integrar una Averiguación Previa debe observar y respetar íntegramente en todos los actos que realice, las garantías constitucionales establecidas para todos los individuos, de manera que la averiguación se efectúe con absoluto apego a derecho y no afecte la seguridad y la tranquilidad de los individuos.

La averiguación previa es una etapa en la que los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa. Sin embargo en la práctica este periodo ha presentado numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor de la policía judicial, como la del ministerio publico, propiamente dicho.

CUARTA.-

La averiguación previa, tiene por objeto, reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, para el ejercicio de la acción penal. El desarrollo de este periodo compete en forma exclusiva al Ministerio Público, no obstante que a pesar de las reformas hechas recientemente a nuestra carta magna; ahora los particulares están facultados en determinados casos a ejercer la acción penal ante el Órgano Jurisdiccional.

El periodo de averiguación previa solamente puede iniciarse previa presentación ante el Ministerio Público de denuncia, acusación o querrela y que, por lo tanto, dicho concepto prohíbe implícitamente la realización de pesquisas.

QUINTA.-

El Ministerio Público en el Distrito Federal, es una figura de suma importancia en la impartición de justicia y toda vez que su función primordial es la investigación de los delitos y tomando en consideración, que éste órgano de representación social, al desplegar toda esa maquinaria tendiente a la investigación de las acciones u omisiones consideradas delictivas, por nuestro Código penal vigente para el Distrito Federal; debe tanto en su organización y funcionamiento, encontrarse ceñida a los preceptos legales, en virtud de habitar en un Estado de Derecho.

SEXTA.-

Solo cuando este órgano investigador, cumpla celosamente con la función primordial derivada primero; por el máximo ordenamiento como lo es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente artículo 21, y por los ordenamientos secundarios como son; los Códigos Procedimentales Penales, la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y su Reglamento, así como los manuales de organización y demás disposiciones legales que así lo dispongan; podrán ahora sí los ciudadanos, confiar en esta importante institución, cuya imagen, hasta hoy en día es muy deplorable, y corrupta.

SÉPTIMA.-

Nadie desconoce la importancia y trascendencia que tiene la función pública de procurar justicia, consecuentemente del valor que las procuradurías de justicia tienen en el sistema de justicia penal, debido a que constituyen su fuente energética, pues a través de la institución del Ministerio Público dan vida e impulsan el procedimiento penal, por que sin investigación previa de los hechos no hay materia para la acción procesal penal, cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al Ministerio Público, y sin esta no existe proceso, y sin la acción penal no hay materia para la sentencia (ius dicere) del órgano jurisdiccional; entonces, si son tan importantes sus atribuciones investigadora y persecutora de los delitos, por que las instituciones que las desarrollan carecen de recursos financieros tecnológicos y humanos, generando con ello la desconfianza social y más aún, son materia de todo tipo de descalificaciones, la respuesta es sencilla porque el trabajo que realiza no es atinado ni aceptable, la poca cobertura de los delitos en realidad ocurridos en la sociedad y la difusión masiva de sus destinos hace que la percepción social sea de ineficacia y arbitrariedad, que generan impunidad e inseguridad jurídica y pública.

OCTAVA.-

Los factores que influyen en las deficiencias del Ministerio Público del Distrito Federal en la averiguación previa es la falta de profesionalismo, valores y lealtad de los Agentes del Ministerio Público, no únicamente los superiores jerárquicos tienen toda la culpabilidad, todo esto trae como consecuencia que el sistema de procuración de justicia este en crisis por la politización que en buena parte esta corrompido, desgastado y saturado con un abandono permanente por parte del Estado en sus tres niveles de gobierno, siempre subatendido lo que lo lleva a ser desacreditado por parte de los ciudadanos; desde luego que superar el caos no será fácil ya que requiere de decisiones del Estado, valientes e integrales apoyadas en cambios estructurales, a corto, mediano y largo plazo sustentadas en una revaloración económica y social.

NOVENA.-

Lo recién expuesto se dice fácil, pero debemos reconocer que para un país con una economía como la nuestra, es sumamente difícil destinar mayores recursos a un aspecto aparentemente no productivo; así mismo reconocemos que es sencillo proponer un cambio radical a esta institución; pero implementarlo será complejo y tardado, por las propias carencias e inercias, sin embargo, es urgente emprenderlo a mediano y largo plazo. Es claro que esta Institución pronto debe estar inmersa en una mutación de gran envergadura pero, reiteramos esencialmente en los aspectos administrativos y operativos.

DÉCIMA.-

Se propone una gestión de recursos, orientada por principios de racionalidad, diligencia, eficacia e innovación al servicio de las tareas de la Procuraduría, lograrían los objetivos para los cuales fue creada esta Institución y cumpliría con los principios que en el texto constitucional se le confieren.

DÉCIMO PRIMERA.-

Se propone que el ejecutivo de los tres niveles de gobierno, porque de él, depende el Ministerio Público, asuma su responsabilidad constitucional y preste la atención debida a esta institución de naturaleza primordial, cuya función es la investigación de los delitos, se podrá decir que en México sus autoridades han dirigido los ojos a un problema real que venimos arrastrando sexenios y sexenios; que es la actitud impávida; la falta de interés, que no es otra cosa más que eso, la falta de interés de nuestras autoridades, para brindar una verdadera impartición de justicia, que nuestra sociedad, hambrienta y habida de justicia reclama.

DÉCIMO SEGUNDA.-

Si se proporciona una suficiencia de recursos, la distribución y control adecuados, son fundamentales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de procuración de justicia. Esta reforma necesaria, pretende revertir la saturación de las agencias del Ministerio Público, que ha provocado incapacidad o insuficiencia en la respuesta a las aspiraciones de los denunciantes, lo que ha dado lugar, por ejemplo, a prácticas como la de delegar funciones fundamentales de investigación en la policía judicial o ministerial, o bien la de endosar los deberes de la investigación y la reunión de evidencias en los ofendidos por el delito.

DÉCIMO TERCERA.-

A lo largo del presente trabajo se ha demostrado que la competencia, genera eficacia, eficiencia, y está demostrado que el ejecutivo no es competente, ni eficiente para tener bajo su cargo una tarea primordial, como lo es el ministerio Público; es necesario que esta institución realmente sea autónoma, y para serlo se requiere que no dependa directamente del poder ejecutivo.

Cuando las autoridades correspondientes tomen en serio la responsabilidad social, jurídica, moral y política, que significa tener bajo su dirección a esta representación social, que la consideren, no como una innecesaria y simple institución, como muchas en nuestro país; sino como un órgano imprescindible, porque este, les va a generar por un lado, credibilidad y respeto como gobierno, y por el otro, justicia para los gobernados, se podrá decir que en nuestro país, existe una institución competente para la investigación de los delitos.

DÉCIMO CUARTA.-

Para que este representante social realice debidamente sus funciones y de los resultados esperados, deberá en verdad, realizar sus funciones con verdadero apego al los principios de legalidad, esto es de acuerdo con la ley, estará utilizando debidamente los pocos o escasos recursos, que se le destinaron para tal fin; si también actúa con honradez, esto es con probidad y rectitud, el gasto que realizan de los recursos, bien vale la pena; si actúan con lealtad, o sea con la cualidad, de cumplir con el deber, la sociedad recobraría la fe en esta institución creada con el fin fundamental de investigar los delitos; si actuaran con imparcialidad entonces cumplirán con la sociedad en su conjunto, y se acabaría con el servicio vergonzoso para ciudadanos de primera y de tercera, como ya anteriormente lo mencione; si se conducen con verdadero profesionalismo, entonces rendirá frutos la verdadera investigación.

DÉCIMO QUINTA.-

Para que exista una verdadera efectividad, debe haber un equilibrio entre eficacia y eficiencia, mientras esta institución no sea eficaz en sus recursos, y la institución no los utilice en forma racional, jamás existirá una verdadera efectividad de este Ministerio Público, para hacer frente a este agudo problema, que es el incremento de la delincuencia; mientras esta se incrementa y se organiza cada vez más, esta representación social se minimiza y se desorganiza más.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta Romero Miguel y López Betancourt Eduardo, **“Delitos Especiales”** (doctrina-legislación-jurisprudencia) 6a Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- Acosta Romero Miguel, **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, 13° edición, México Porrúa, 1997.
- Alcalá Zamora y Torres Niceto. **“Clínica Procesal”** 2ª edición. Editorial Porrúa, México, 1998.
- Arilla Bas Fernando **“El procedimiento Penal en México”** 20ª Edición Quinta de Editorial Porrúa, Editorial Porrúa, México 2000.
- Arriaga Flores, Arturo. **“Derecho Procedimental Mexicano”**. U.N.A.M., México, 1986.
- Benítez Treviño, V. Humberto. **“Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia”**, prólogo de Jorge Carpizo. 2° edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Bielsa Rafael, **“Derecho Administrativo”**, 4° edición, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- Burgoa Orihuela Ignacio, **“Necesaria Diversificación Constitucional del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República”**, en Anuario Jurídico 1979, México Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M, 1979.

- Colín Sánchez Guillermo, **“Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”**, 9ª Edición, México, 1983.
- Castillo Soberanes Miguel Ángel, **“El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México”**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinales, núm.131, 1ª Edición, México 1992.
- Castillo Peraza Carlos, **“La crisis de la justicia, en la procuración de justicia”** (problemas, retos y perspectivas) PGR, D.F., México, 1994.
- Castro y Castro Juventino V., **“El ministerio Público en México funciones y disfunciones”**, Editorial Porrúa, México 1996, 9a edición.
- De Pina Vara Rafael, **“Las Figuras del Proceso Penal”**, Edit. Porrúa, México 1999.
- De la Cruz Agüero Leopoldo, **“Procedimiento Penal Mexicano”** (teoría práctica y jurisprudencia) 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1996.
- Díaz de León Marco A. **“Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal Comentado”**. Prefacio de Sergio García Ramírez 3º edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Enrico Tullio Liebman, **“Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios sobre la cosa juzgada”**, Editorial Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 1ª edición 2000.

- Enrico Vescovi, **“Teoría General del Proceso”**, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1984.
- Fix Zamudio Héctor, **“Función Constitucional del Ministerio Público, Tres Ensayos y un epílogo”**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, num. 111, México 2004, 1ª Edición 2002, 1ª reimpresión 2004.
- Germán Adolfo Castillo Banuet, **“Mitos y Realidades de la Autonomía del Ministerio Público”**, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, México 2006.
- González Blanco Alberto, **“El procedimiento Penal Mexicano”**, Editorial Porrúa, México, 1985.
- Kaplan Marcos. **“Estado Sociedad y Derecho, en la procuración de Justicia”**, PGR; México, 1994.
- Márquez Pineiro, Rafael. **“Derecho Penal”**. 4º edición. Editorial Trillas, México, 1997.
- Osorio y Nieto, César Augusto **“La Averiguación Previa”**, 13ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Pineda Pérez Benjamín Arturo. **“El Ministerio Público como Institución Jurídica del Distrito Federal”**, Editorial Porrúa, México 1991.
- Vid. Piña y Palacios Javier, **“Origen del Ministerio Público en México”**, Revista mexicana de Justicia, México 1, volumen 2, enero-marzo, 1984.

- Victoria Zepeda Felipe, **“Secretos de la Procuraduría”**, México, Edamex, 1998.
- Zepeda Lecuona Guillermo, **“Crimen sin castigo, Procuración de Justicia penal y Ministerio Público en México”**, 1° edición., México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., FCE, 2004.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Que Instituye La Carrera Del Ministerio Público Gaceta Oficial Digital.

OTRAS FUENTES

- Comentarios a la nueva Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su reglamento, UNAM, 1988.
- Estudios de la ONU y el Banco Mundial, particularmente los realizados por Pablo Fajnzylber, 2009.

DICCIONARIOS.

- Enciclopédico universo. Diccionario en lengua española, P. 281

JURISPRUDENCIAS.

- Jurisprudencia 140 (quinta época) p. 465 sección primera. Volumen 3ra Sala Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1965.
- Jurisprudencia 122 (sexta época) p. 354 sección tercera. Volumen 1ra Sala Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1983.

PÁGINAS DE INTERNET.

- -pgjdf.gob.mx.
- -<http://es.wikipedia.org/Eficiencia>
- -<http://es.wikipedia.org/Eficacia>
- -<http://es.wikipedia.org/wiki/Efectividad>
- http://html.rincondelvago.com/ministeriopublicoenmexico_5.html

- http://html.rincondelvago.com/caracteristicasdelministeriopublicoenmexico_5.html.
- www.monografias.com/ministeriopublico.
- www.monografias.com/funcionesdelMinisterioPúblicoDistritoFederal.
- www.monografias.com/denunciayquerella.