



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**"LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DEL ACUERDO A/003/99
DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL"**

TESIS

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

**PRESENTA:
MARIBEL VIEYRA SOTO**

**ASESOR DE TESIS
LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA**

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2010





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.

Dedicado a Mis Padres,

sabiendo que no existirá una forma de agradecer toda una vida de sacrificios y esfuerzos, quiero que sientan que el objetivo logrado también es suyo y que la fuerza que me ayudo a conseguirlo fue su apoyo. Con Cariño y Admiración.

Agradeciendo profundamente a:

Nuestra máxima casa de estudios
Universidad Nacional Autónoma de México por
todos los conocimientos en ella adquiridos.

A la Honorable Facultad de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México quien me acogió
durante todos estos años brindándome un enriquecido
conocimiento.

Mi asesor Lic. Francisco Javier Venegas Huerta por su
atención, dedicación, motivación y conocimientos
brindados.

**LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DEL ACUERDO A/003/99 DEL
PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

ÍNDICE

Introducción..... I

CAPÍTULO 1

1.1 Antecedentes del Ministerio Público.....1
1.1.1 Grecia.....2
1.1.2 Roma.....3
1.1.3 Francia.....5
1.1.4 España.....6
1.1.5 México.....7

CAPÍTULO 2

2.1 Bases Constitucionales y legales en los procedimientos de Averiguación
Previa.....24
2.1.1 Concepto.....25
2.1.2 Principios que rigen al Ministerio Público.....28
2.1.3 Formalidades del procedimiento de Averiguación Previa.....39
2.1.4 Derecho de Audiencia.....45

CAPÍTULO 3

3.1 Naturaleza jurídica de los Acuerdos del Procurador General de Justicia del
Distrito Federal.....50

3.1.1 Concepto doctrinal del Acuerdo.....	50
3.1.2 El Acuerdo en la Jurisprudencia.....	55
3.1.3 El Acuerdo y la Facultad Reglamentaria.....	70
3.1.4 Alcances y límites jurídicos de los Acuerdos.....	78

CAPÍTULO 4

4.1 Las reglas del Acuerdo A/0003/99 para la determinación de las Averiguaciones Previas en el contexto Constitucional y legal.....	86
4.1.1 Los principios Constitucionales.....	90
4.1.2 Los principios de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento.....	102
4.1.3 Las reglas del Acuerdo A/003/99.....	104
4.1.4 Inconstitucionalidad del Acuerdo A/003/99.....	108

CAPÍTULO 5

5.1 Constitucionalidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	
5.1.1. La reforma Constitucional de 1986-1987 y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	119
5.1.2 La reforma Constitucional de de 1993.....	120
5.1.3 Las reformas Constitucionales de diciembre de 2001.....	124
5.1.4 Principio de Supremacía Constitucional.....	127
5.1.5 Contenido de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Distrito Federal.....	130

5.1.6 Contenido del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	131
CONCLUSIONES	140
PROPUESTA	143
BIBLIOGRAFÍA	146

INTRODUCCIÓN

Considero que el estudio de las normas que rigen el procedimiento de la Averiguación Previa es de especial importancia, en virtud de que la función que se atribuye por disposición Constitucional al Ministerio Público tiene repercusiones sociales trascendentales en los gobernados que eventualmente se ven involucrados en alguna investigación, ya sea como víctima o como inculpado.

La actividad que realiza el Ministerio Público dentro del procedimiento de Averiguación Previa es sumamente importante porque en la investigación de los delitos se debe allegar de todos los elementos, pruebas e indicios que le permitan averiguar la verdad en beneficio de la procuración de justicia.

En nuestro país rige el principio de inocencia, salvo prueba en contrario y bajo este principio corresponde a la autoridad investigadora allegarse de todos los elementos que permitan llevar a cabo con la mayor objetividad posible la investigación y en su caso consignación de los delitos ante los tribunales competentes.

El sistema de investigación en la comisión de los delitos se ha encomendado a una institución especial que tiene su fundamento de manera particular en los artículos 21 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de un órgano técnico jurídico el Ministerio Público en su actuación está obligado a garantizar el fiel cumplimiento y observancia de las Garantías del gobernado.

En efecto, la Norma Suprema de la República prevee de manera puntual los derechos de los procesados que se hacen extensivos a las personas que son sujetos de investigación criminal en la parte que corresponda, y de igual manera destaca la obligación de proteger los Derechos Humanos de cualquier individuo,

de otorgar la garantía de audiencia, de respetar el principio de inocencia, de promover una justicia pronta y expedita, de observar las formalidades esenciales del procedimiento y obviamente de la estricta observancia del principio de legalidad.

En nuestro país el Poder Legislativo, ya sea federal o local de acuerdo con la distribución de competencias del Sistema Federativo de la República Mexicana, ha establecido Códigos Penales en los que se describen los tipos delictivos, y por la expansión y evolución social se han incorporado múltiples hipótesis delictivas en las leyes especiales, sin embargo, tratándose de la integración de los procedimientos de Averiguación Previa el legislador ha sistematizado y codificado todas las formalidades a las que debe sujetarse el procedimiento de la Averiguación Previa en los Códigos de Procedimientos Penales, en los que se han estipulado seguramente las formalidades que el órgano investigador debe acatar.

No obstante lo anterior, pareciera que el Poder Legislativo no ha podido plasmar tanto en el Código Federal de Procedimientos Penales como en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal entre otros, como son los correlativos a los Estados integrantes de la República Mexicana, todas y cada una de las formalidades de la Averiguación Previa y en virtud de ello éstos Códigos se han venido complementado con otro tipo de disposiciones, como en el caso específico de esta investigación lo es el Acuerdo número A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público.

Naturalmente que la emisión de directivas y normas de funcionamiento interno es una atribución que le corresponde al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, sin embargo, es claro que la emisión de éste tipo de directivas de ninguna manera puede contravenir las normas dictadas por el Poder Legislativo en materia

de los procedimientos de Averiguación Previa, ni tampoco puede estar por encima o en contra de ellas, motivo por el cual me ha llamado la atención el estudio dentro de la Teoría del Derecho y conforme al principio de supremacía Constitucional para determinar la naturaleza jurídica del Acuerdo número A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal antes mencionado y escudriñar su autentica legitimidad constitucional.

Lo anterior me llevó a efectuar un estudio científico del citado Acuerdo número A/003/99, particularmente de aquellos aspectos donde se pretenden regular por la vía administrativa en el acuerdo aspectos procesales de primera importancia que debieran formar parte de las normas que emite el legislador, a modo de ejemplo cito como relevantes los siguientes aspectos que regula actualmente el acuerdo, y que pueden ser severamente cuestionados por el alcance legal que representan frente a la seguridad jurídica de los gobernados:

- El procedimiento en cuanto a la aprobación u objeción en su caso y en el ámbito de sus competencias sobre las propuesta de no ejercicio de la acción penal.
- La rendición de los informes previos y justificados en los Juicios de Amparo penales, procedimientos acerca del seguimiento en los que el acto reclamado por el quejoso es la determinación de no ejercicio de la acción penal.
- El establecimiento de plazos para la determinación de la averiguación previa.
- El Procedimiento de interposición del recurso de inconformidad procedente a la propuesta de no ejercicio de la acción penal.
- La fijación respecto del tiempo de guarda y custodia de los expedientes de averiguación previa que deberán conservarse en archivo en los que se haya determinado el no ejercicio de la acción penal. El procedimiento para

la autorización de dar de baja los expedientes y en su caso la procedencia y acto mismo de su destrucción.

Es preocupante que en un Estado de Derecho las Autoridades Administrativas por la vía de los acuerdos, circulares, lineamientos, disposiciones de carácter general, normas técnicas, manuales o bajo cualquier otra denominación que adopten se emitan actos materialmente legislativos que aunque se consideran administrativos porque los expide la autoridad administrativa, en el fondo emiten normas de carácter general, abstractas e impersonales, hecho con el cual se están uniendo las funciones de dos o más poderes en un órgano de la Administración, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 49 Constitucional.

Así es, la facultad legislativa es exclusiva del Poder Legislativo y consecuentemente ni el Poder Ejecutivo, ni ninguna de sus dependencias u órganos están facultados Constitucionalmente para expedir normas de carácter general, abstractas e impersonales por la vía de los actos administrativos, excepción hecha de ejercicio de la facultad reglamentaria que corresponde en el ámbito federal al Presidente de la República y a nivel local a los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de tal manera que resulta cuestionable la legitimidad Constitucional de un Acuerdo de procuración de justicia emitido por el Procurador a través del cual se emiten disposiciones generales, abstractas e impersonales y que en la dinámica social en muchas ocasiones son éstas normas como pequeños detalles los que prevalecen en los procedimientos de Averiguación Previa.

Es por lo anteriormente expuesto que considero de suma importancia llevar a cabo un estudio sobre las bases Constitucionales y legales que rigen los procedimientos de Averiguación Previa, y escudriñar cual es la naturaleza jurídica de los acuerdos en materia de procuración de justicia, indagando sobre sus principios Constitucionales y compaginando las formalidades del procedimiento de

Averiguación Previa con respecto a las formalidades que se preveen en los acuerdos del Procurador, para concluir con una propuesta que permita encausar la legitimidad Constitucional de dichos Acuerdos.

LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DEL ACUERDO A/003/99 DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO 1

1.1 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

El surgimiento del Ministerio público se debe a la necesidad de las sociedades organizadas y complejas por arrancar de su interior todo aquello que pudiera ser perjudicial para su funcionamiento; así como para la paz, la armonía y el orden que deben de regir en ellas.

El Ministerio Público se convierte en el garante de los intereses legítimos de la colectividad; y surge para pugnar por un accionar al derecho que haya sido infringido, buscando así su reparación. “[...] es quien ostenta en forma imparcial, sin apasionamientos y como un verdadero garante de la justicia[...]¹”

Las funciones primordiales del Ministerio Público son, entre otras, proteger los intereses individuales y sociales en general que son señalados por las leyes expresamente; vigila la legalidad en el ámbito de su competencia promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de justicia; cuida de la correcta aplicación de las medidas de política criminal y todas las facultades que la ley le otorga por su calidad de representante social.

Para poder entender la naturaleza y funciones de éste organismo será necesario conocer sus antecedentes y raíces que se remontan a algunos pueblos de la antigüedad.

¹ Autor corporativo. “Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”. Tomo I, PGJDF, México, 1996, p. 9.

El Jurista *Miguel Ángel Castillo Soberanes* tiene la convicción que el Ministerio Público da pie a que nazca en nuestro sistema la llamada “acusación estatal”, en virtud de corresponder a un órgano del Estado ejercitar la acción penal, no permitiendo a los particulares acudir directamente ante el Órgano Jurisdiccional por el clamor de justicia en materia penal.²

Como todos los versados en derecho sabemos, la acción penal corresponde de forma exclusiva, al Ministerio Público, mientras que los gobernados deben confiar en la institución para acceder a los tribunales penales para que se le haga justicia a la víctima del delito, al ofendido y a la sociedad en su conjunto. Esta situación no siempre fue así; sin embargo, se en puede encontrar en la historia, figuras análogas a quienes los gobernantes encargaron funciones similares a las que hoy corresponden a la figura en estudio, sobre todo, la que tiene que ver con la investigación y persecución de los hechos delictivos.

1.1.1 GRECIA

En el año 683 a.C. surge en Grecia la figura del *Arconte*, considerada dentro de las instituciones del Derecho griego como el antecedente inmediato del Ministerio Público moderno. El *Arconte* fue la magistratura del gobierno ateniense, era visto como un magistrado que representaba al ofendido e intervenía en los juicios, ya fuera por incapacidad o negligencia; denunciaba, además, cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción correspondiente. Debe recordarse que en este periodo de la historia griega, la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y sus familiares. Aunque la acusación era ejercida por el *Arconte*, ésta quedaba siempre en manos de los oradores.

Dentro de esta dinámica es importante resaltar también la figura del *Tesmoteti*, quien se considera era un mero denunciante de la falta ante el Senado o ante la

² Autor citado por: **CASTRO**, Juventino V. “El Ministerio Público en México”. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 16.

Asamblea del Pueblo para que se designara, así, un representante que defendiera la acusación. Sin embargo, era el *Areópago* quien fungía realmente como Ministerio Público, era quien ejercitaba la acción penal ante el Tribunal del Pueblo para revocar las sentencias contrarias a la Ley.³

Los datos que se tienen sobre el verdadero funcionamiento de una figura parecida al Ministerio Público en la antigua Grecia son confusos y carentes de confirmación; es por ello que varios de los autores que tratan sobre el tema, varían en criterios, datos e información. Difícilmente se puede confiar en la intervención de un Ministerio Público, ya que como se sabe la ley otorgaba a los familiares de los agraviados la capacidad de intervenir para resarcir el daño. Incluso era reconocido por el derecho el principio de la venganza privada conocido como “la Ley del Talión”. Por lo expuesto, es difícil asegurar que las verdaderas bases del Ministerio Público se puedan encontrar en la antigua Grecia.

1.1.2. ROMA

Probablemente sea en Roma en donde podremos encontrar las primeras, aunque primitivas, bases del Ministerio Público actual. Debemos partir del hecho de la existencia, en Roma, de una división en las actividades judiciales, una ante el magistrado —*In lure*— y otra ante un juez —*In Iudicio*—.

Eran los *Judices Questiones* quienes ejercían acciones muy semejantes a las que desempeña el hoy en día, el Ministerio Público, ya que les eran otorgadas facultades para comprobar hechos de carácter delictuoso, no obstante que sus atribuciones eran más bien jurisdiccionales.

En la época gobernada por los reyes, estos impartían justicia asumiendo funciones jurisdiccionales en asuntos de carácter privado; de forma personalísima o a través de facultades delegadas a los Patricios; sin embargo, cuando se trataba de la

³ Cfr.- FUENTES DÍAZ, Fernando. “Modelo y el procedimiento penal”. 9ª edición, Sista, México, 2004. pp. 3 y 4.

disposición de la vida de alguna persona, se consultaba al pueblo para decidir al respecto.⁴ Asimismo el Procurador del César, en la etapa imperial de Roma, tenía las facultades de intervenir en las causas fiscales y, el mantener y cuidar el orden de las colonias que conformaban el Imperio; así como la expulsión y vigilancia de los alborotadores.

Durante el Imperio, el procedimiento se va restringiendo, en virtud de que el magistrado empieza a asumir funciones instructoras y jurisdiccionales, además de que los delitos perseguibles por el Estado fueron en aumento, de tal forma, que el procedimiento se tornó oficioso e inquisitivo, por lo que la acción popular fracasa.

Con motivo de esta práctica, y que durante este lapso aumentaron las delaciones secretas, los ciudadanos tuvieron que crear mecanismos de defensa, por lo que se abandonó la práctica de la acusación privada, y se optó por la acusación popular y el procedimiento de oficio que según el procesalista *F. Manduca* es la fuente del Ministerio Público.⁵

Durante la República (governaba el Senado), un ciudadano de manera conjunta con un magistrado se encargaban de la persecución de los delitos capitales; pero los comicios solían, en ocasiones delegar sus funciones en ciudadanos llamados "*questores parricidii*", a quienes se encomendaba la recolección de las pruebas relativas a dichos crímenes.

La actividad relacionada con la justicia penal fue encomendada a los funcionarios llamados *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas*, quienes dependían directamente del Pretor.

⁴ Recuérdese el pasaje bíblico, a través del cual se pone ante el Poncio Pilato la decisión de perdonar la vida a dos reos, uno de ellos Jesucristo y el otro un desalmado homicida llamado Barrabás; el pretor no decidió el fondo del asunto, fue el pueblo de Galilea.

⁵ Cfr.- **MANDUCA** F. "El procedimiento penal y su desarrollo científico". Editorial La España moderna, p. 99. Obra citada por **PARRA OCAMPO**, Leopoldo. "La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero". Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1989, pp. 24 y 25.

Al reconocer que los diferentes organismos que componían la autoridad romana, estaban mutuamente relacionados, se puede entonces decir que de aquí se derivan los principios del Ministerio Público actual.

1.1.3 FRANCIA

Para algunos autores como el Dr. *Héctor Fix-Zamudio*, los verdaderos orígenes del Ministerio Público pueden ser fechados con exactitud en 1303 con la Ordenanza que dicta Felipe el Hermoso, la cual determinaba la autoridad y competencia de representación en los tribunales, para defender los intereses de la Corona por la magistratura de los Procuradores del Rey (*Siege*), estos actuaban en los procesos penales principalmente. Más tarde a estos habrán de unirse los Abogados del Rey (*Parquet*), quienes detentaban las mismas obligaciones que otros funcionarios judiciales y se encargaban de los procesos de carácter civil.

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

A la Policía judicial le fue encomendada la delicada función de perseguir los delitos junto a los Jueces de Paz y Oficiales de Gendarmería. Tratándose de materia correccional, el comisario era el facultado para la iniciativa de persecución y ejercicio de la acción penal.⁶

Se puede afirmar entonces que el Ministerio Público nace en Francia en el siglo XIV, ya que es a un órgano del Estado a quien se designa para la persecución de los delitos, para dar paso al sistema inquisitivo.

⁶ Cfr.- **CASTILLO SOBERANES**, Miguel Ángel. "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público". UNAM. México, 1992, p. 16.

Es importante recalcar que en la época de la revolución, el sistema penal francés se vio influenciado por el sistema acusatorio inglés, a lo cual se debe el establecimiento de un jurado de acusación, cuyos miembros eran electos por el pueblo; razón por la cual se infiere que representaban a la sociedad y no al Estado. Cabe señalar que al referido órgano se le encargó presentar una acusación formal (querrela).

Junto al Jurado de Acusación se instauró el Jurado de Juicio, que trabajaba colegiadamente, cuya misión era la instrucción del proceso penal. En base a ello, fueron separadas totalmente las dos etapas del proceso penal; la etapa de investigación, encargada del análisis de la acusación que realizaba el jurado respectivo; y la otra constituida por una instrucción procesal definitiva de corte acusatorio, que se desahogaba ante el jurado de juicio.

1.1.4 ESPAÑA

La Iglesia Católica también participó en la moderación de la venganza privada ya que ayudaba a las personas que se consideraban perseguidas dándoles asilo; por eso el Fuero Juzgo (Libro de Jueces) mandaba en el sistema acusatorio pues se concedía la acción popular para acusar de cualquier delito, el cual debía demostrarse con pruebas lógicas que no fueran de las llamadas vulgares o judiciales de las leyes bárbaras.

Durante el siglo XIII, con Alfonso X surge el Fuero Real, dando lugar a las pesquisas y el procedimiento de oficio. Este se organiza técnicamente y por vez primera se perpetúa el principio de la no retroactividad de la ley, el carácter de personal en la aplicación de las penas y el respeto a las mujeres embarazadas.

Vale la pena indicar que en los libros IV y IX del Fuero Juzgo se instituye a los *pesquisidores* como funcionarios encargados de la investigación de los hechos, en su calidad de auxiliares judiciales, de forma conjunta al *Especulo*.

A partir de Carlos V, hasta 1562 estando Felipe II en el poder, en la Nueva y Novísima Recopilación se disponían las asignaciones de los fiscales, quien a nombre del pueblo se encargaban de observar lo que sucedía dentro de los tribunales del crimen, debiendo señalar que obraban de oficio

En el año de 1713, con Felipe V, se pretendió abolir las Promotorias Fiscales en España, pero esto fue negado unánimemente por los tribunales.

Posteriormente, en 1840 surgen las Ordenanzas Reales de Castilla, pues los reyes Católicos mandaron compilar todas las leyes, y en su Libro II, cita los oficios Reales y Corte del Rey, y se habla por primera vez del oficio del Procurador de Justicia quien tenía la función acusadora, aunque mediara una acusación.

En 1926 el Ministerio Fiscal, sus funcionarios eran inamovibles,⁷ este tribunal trabajaba bajo la independencia del Ministerio de Justicia, e independiente del Poder Judicial.

1.1.5 MÉXICO

La evolución del Ministerio Público en el Distrito Federal ha sido producto de las circunstancias históricas por las que ha atravesado la Capital de la República. Así como la sociedad, sus costumbres y su derecho ha cambiado, en la misma medida, la figura del Ministerio Público se ha tenido que adaptar a las nuevas circunstancias. El estudio que a continuación podrán leer parte de la lectura de la regulación de la controvertida figura a partir del Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal en 1891 en relación a las facultades del Ministerio Público a lo largo de la historia legislativa.

Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal en 1891.-

⁷ Cfr.- **PARRA OCAMPO**, Leopoldo. "La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero". Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1989, pp. 28-30.

La figura del procurador dependía directamente de la Secretaría de Justicia y sus principales obligaciones eran:

- Proponer por escrito al Ministerio de Justicia, para su aprobación, las medidas económicas y disciplinarias que fueran convenientes para dar unidad, eficacia y rapidez a la acción del Ministerio Público;
- Dar conocimiento verbalmente o por escrito al mismo funcionario sobre los negocios en que intervenga y que por su gravedad requieran de la consulta a efecto de recibir instrucciones del superior;
- Rendir al Ministerio los informes que se le requieran en relación a los asuntos en que interviniera o cualquier asuntos relacionado con la administración de justicia;
- Sujetarse a las instrucciones que llegara a recibir del Ministro de Justicia;
- Darle cuenta al Ministerio cuando un agente por su conducta se haya hecho acreedor por tercera vez a una corrección disciplinaria por la misma falta o cinco veces por faltas diversas;
- Desempeñar los encargos que por razón de su oficio le encomendara el mismo Ministro.

Entre las principales atribuciones del Procurador de Justicia podemos citar las siguientes:

- Cuidar que se cumplieran con los reglamentos, leyes y medidas dictadas con arreglo a la fracción I del artículo 1º del citado reglamento.
- Dictar las providencias que creyere convenientes para el buen servicio y que no deban comprenderse en el artículo 70 de la ley del 15 de septiembre de 1880;
- Imponer a los agentes la medida disciplinaria que corresponda de

acuerdo a la gravedad de la falta previo respeto de su garantía de audiencia;

- Calificar las excusas de los agentes para abstenerse de intervenir en determinados negocios, nombrando en caso de proceder la excusa, a quien deberá de suplirle;
- Convocar a junta con los agentes del Ministerio Público para intercambiar opiniones sobre la manera en que se deben resolver los problemas a que se enfrentan en el ejercicio de sus funciones y lograr la unidad en la acción del Ministerio Público.⁸

Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal en 1900.-

Las facultades del Ministerio Público eran muy similares a las que le imponía su anterior regulación, con las siguientes salvedades:

- Debía rendirle cuentas al Secretario de Justicia sobre la conducta que tuvieran los defensores de oficio durante el cumplimiento de su encargo;
- Comunicar al Tribunal Superior, a los Juzgados, entonces llamados de lo criminal y correccionales, de lo civil y menores el nombramiento de los agentes del Ministerio Público y sus respectivas adscripciones;
- Vigilar por sí o por medio de un agente designado por éste, todo lo relativo a la conservación, mejora y policía sanitaria de los palacios de justicia, con sujeción a las instrucciones que para tal efecto diera el Secretario de Justicia;
- Cuidar que todos los funcionario y empleados de la administración de justicia en el Distrito Federal cumplan con los deberes que les impongan las disposiciones vigentes y dar cuenta de las infracciones que llegaran a cometer al Secretario de Justicia;

⁸ Cfr.- Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, p. 8.

- Rendir informe a la Secretaría de Justicia, durante el primer semestre de cada año, sobre las obras materiales que se hubiesen realizado durante el año anterior en los palacios de justicia y sobre el cambio de mobiliario en los tribunales y juzgados, proponiendo las mejores que a su juicio deban realizarse y proponer el costo aproximado para efectuarlas;
- Presentar al Secretario de Justicia, el mes de julio de cada año, la estadística judicial;
- Podrá recabar de las Salas del Tribunal, así como de los juzgados, todos los datos que considere necesarios para la formación de la estadística judicial.

De acuerdo con su artículo 2º, correspondía al Procurador General de Justicia, como jefe inmediato de los Agentes del Ministerio Público, las siguientes facultades:

- Igualmente, debe cuidar que se cumplan con las leyes, reglamentos y medidas dictadas con arreglo a la fracción I del artículo 1º del Reglamento;
- Dictar las providencias que creyere convenientes para el buen servicio y que no deban comprenderse en el artículo 70 de la Ley del 15 de septiembre de 1880;
- Visitar por sí o por medio de un agente designado por él, una vez al año, siempre que así lo considerara conveniente, las notarías del Distrito Federal, limitándose a cumplir con funciones de visitador. Resulta interesante saber que el Ministerio Público en la Capital de la República se encargó de vigilar el buen funcionamiento de las notarías⁹

Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 14 de septiembre de 1903.-

⁹ Cfr.- Autor corporativo, "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, pp. 15-17.

En su regulación se advierte que hay mayor técnica legislativa; se trata de un reglamento mejor organizado, en donde se le brinda al Ministerio Público una fisonomía ya muy parecida a la concepción actual. Se diferencia claramente de las regulaciones que le preceden.

El artículo 1 dispuso que el Ministerio Público en el fuero común representa el interés de la sociedad ante los tribunales del mismo fuero, estando a cargo de las funcionarios que la ley designe. Sin embargo, las leyes y el propio Ejecutivo podrían conferir a un funcionario o persona particular la representación que convenga a los intereses gubernamentales, para gestionar a nombre de éste, ante los tribunales, todo lo que fuera necesario.

El artículo 3º previó las atribuciones a cargo del Ministerio Público, entre las cuales se pueden citar algunas nuevas:

- Intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos judiciales civiles del fuero común, siempre que de algún modo afecten el interés público;
- Intervenir en los juicios hereditarios y en los demás asuntos judiciales en que tengan interés los ausentes, los menores, los incapacitados y los establecimientos de beneficencia pública;
- Ejercitar ante los tribunales la acción penal en los términos prevenidos por las leyes de la materia;
- Turnar entre los jueces competentes los asuntos criminales, y entre los jueces de instrucción, únicamente los exhortos que se llegaran a recibir;
- Cuidar que se cumplan con las penas impuestas por los tribunales;
- Formar la estadística judicial en materia civil y penal;
- Intervenir en las Juntas de Vigilancia de las cárceles en los términos prevenidos por su reglamento;

Tanto los procuradores de los territorios federales como los agentes del Ministerio Público eran removidos libremente por el titular del Ejecutivo. Sin embargo, los agentes estarán a las órdenes del Procurador, así como los miembros de la Policía Judicial.

El Procurador de Justicia del Distrito Federal tendría el derecho de asistir a las reuniones del tribunal en Pleno y a pedir todo aquello que considerara justo en los casos en que se tratara de las siguientes materias:

- Iniciar ante la Secretaría de Justicia las leyes y reglamentos necesarios para la buena administración del ramo;
- Suspender a cualquier funcionario judicial del Distrito o territorios;
- Reclamaciones formuladas contra excusativas de justicia liberadas por el Presidente del Tribunal Superior, las Salas o los jueces.

De conformidad con su artículo 22, los Procuradores podrían dictar, previa aprobación de la Secretaría de Justicia, las medidas más convenientes para dar unidad, eficacia y rapidez a la acción del Ministerio Público en su respectiva demarcación.¹⁰

Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal del 15 de abril de 1910.-

El Procurador de Justicia, debe cumplir con las mismas obligaciones que ya se han citado, y entre sus atribuciones aún se mantiene la de cuidar que se cumplan las leyes, reglamentos y las medidas dictadas de acuerdo con la fracción I del artículo I a que se ha hecho referencia en anteriores reglamentos.

¹⁰ Cfr.- Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, pp. 29-32.

Otra función que en aquellos tiempos cumplía y que, por cierto, se había fortalecido es la relativa a visitar por sí o por conducto de agente nombrado por éste, mediante orden escrita de la Secretaría de Justicia, al Registro Público de la Propiedad, el Archivo General de Notarías y las Notarías del Distrito Federal. De la visita habría que levantar un acta circunstanciada, remitiéndose copia de la misma a la secretaría de Justicia y guardándose el original en los archivos del Ministerio Público.¹¹

Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 15 de septiembre de 1919.-

El artículo 1 de la Ley textualmente dispone:

“El Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales es una institución que tiene por objeto ejercitar, ante los tribunales de aquellos, las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de los hechos criminosos definidos y penados por las leyes comunes de dichas entidades federativas; defender los intereses de éstas, ante los tribunales y ejercer todas las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.”

El artículo segundo ya maneja el concepto del cuerpo del delito y la función investigadora del Ministerio Público, tal y como a continuación se cita:

“Artículo 2.- Toda querrela por delitos o faltas de la competencia de los tribunales del orden común y toda consignación que se haga por las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal, se hará precisamente al Ministerio Público, para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables de él, formule desde luego la acusación correspondiente, pidiendo la aprehensión de los culpables, si no

¹¹ Cfr.- Autor corporativo. “Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”. Tomo IV, PGJDF, México, 1996, pp. 40 y 41.

hubieran sido detenidos en flagrante delito, o que se les cite, cuando dicha aprehensión no sea procedente.”

En el artículo 7º se establece la competencia del Ministerio Público, además del ejercicio de la acción penal, las siguientes atribuciones:

- Intervenir como actor, demandado o tercero opositor, en los asuntos civiles del orden común, siempre que de alguna forma afecten el interés público o los derechos del Distrito y Territorios Federales;
- Intervenir en los juicios hereditarios y demás negocios judiciales en que esté involucrado el interés de los ausentes, menores, incapacitados y establecimientos de beneficencia pública;
- Promover ante los jueces del ramo penal, la diligencia de los exhortos relativos a la misma materia que provengan de los Estados;
- Cuidar que se cumplan con las penas impuestas por los tribunales; y
- Formar la estadística judicial.

De acuerdo con el artículo 20 del citado Ordenamiento, son las principales atribuciones del Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales:

- Intervenir personalmente como actor, demandado o tercero opositor en los negocios civiles y ejercitar por sí mismo la acción penal en los negocios del orden criminal en que la ley le exija su intervención personal;
- Perseguir por sí mismo o por medio de los agentes adscritos, ante los tribunales, los delitos del orden común, solicitando las ordenes de aprehensión, buscando y presentando las pruebas que acrediten la responsabilidad de los procesados, cuidando la regularidad del proceso para que la administración de justicia sea pronta y expedita y solicitar la aplicación de las penas que correspondan;
- Dar a los agentes del Ministerio Público las instrucciones necesarias

para el buen desempeño de sus funciones; expedirles circulares de observancia general y dictar todas las medidas de carácter económico y disciplinario para unificar la acción del Ministerio Público;

- Encomendar a cualquiera de los agentes de la Capital, independientemente de sus atribuciones, el despacho de determinado asunto;
- Cuidar que los funcionarios del Ministerio Público desempeñan cabalmente con sus obligaciones y proponer al Presidente de la República las medidas que crea conveniente para disciplinar a los miembros de la institución así como para la unidad y eficacia de la misma;
- Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público así como de la administración de justicia del Distrito y Territorios Federales, por los delitos que cometieren en el ejercicio de su encargo;
- Imponer correcciones disciplinarias a los agentes y subalternos del Ministerio Público, por las faltas cometidas en el ejercicio de su encargo y dar cuenta al Ejecutivo de aquellos elementos que por su conducta amerite su separación;
- Iniciar ante el Presidente de la República las leyes y los reglamentos que estime necesarios para la buena administración de justicia del Distrito Federal y Territorios Federales.¹²

Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 7 de octubre de 1929.-

El texto del artículo primero del nuevo Ordenamiento dispone entre otras funciones algunas que no se habían contemplado en otros Ordenamientos, tales como:

¹² Cfr.- Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, p 54-58.

- Exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal;

De conformidad con su artículo 2do, toda denuncia por delitos de la competencia de los tribunales del orden común se hará ante el Ministerio Público o la Policía Judicial. La práctica de hacer las denuncias ante la Policía Judicial trajo como consecuencia una práctica viciada, cuyas secuelas dejaron nocivos efectos hasta nuestros días.

De conformidad con el artículo 18, las principales obligaciones a cargo del Procurador de Justicia son:

- Investigar los delitos del orden común y perseguirlos ante los tribunales del orden común en el Distrito Federal y Territorios de la Federación;
- Intervenir en asuntos del orden civil en donde deba ser oído el Ministerio Público;
- Dar a sus respectivos agentes las instrucciones generales y especiales para el cumplimiento de sus obligaciones y para lograr la unidad de acción de la institución;
- Investigar con especial diligencia las detenciones arbitrarias que se cometan; promover su castigo y adoptar las medidas que fueren necesarias para hacerlas cesar;
- Residir en el lugar donde se asienten los Poderes Federales;
- Imponer a los agentes del Ministerio Público y a su personal, las correcciones disciplinarias que fueren necesarias;
- Asistiendo con voz a las reuniones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en que se hagan las designaciones de los funcionarios judiciales;
- Nombrar al personal del Ministerio Público, concederle licencias y vacaciones en términos de ley;

- Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los asuntos en que intervenga el Ministerio Público;
- Iniciar ante el Presidente de la República las leyes y los reglamentos que estime necesarios para la buena administración de justicia del Distrito Federal y Territorios Federales;
- Presentar al Presidente de la República un informe anual sobre el trabajo realizado por el Ministerio Público y hacer las observaciones y reformas legislativas que considere convenientes.¹³

Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1954.-

A diferencia del artículo 2º de la ley anterior, toda denuncia o querrela por delitos de la competencia de los tribunales del orden común deberá presentarse ante el Ministerio Público, a fin de que proceda de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimientos Penales. De su redacción se desprende que la Policía Judicial dejó de ser la autoridad encargada de escuchar denuncias o querrelas con motivo de hechos presuntamente delictivos.

Por lo que hace a las facultades del C. Procurador de Justicia tenemos que decir que sus facultades y obligaciones prácticamente se mantienen igual, salvo acordar con el Presidente de la República los asuntos de la Institución y se vuelve a prever la facultad que la ley le concedía para promover ante el Presidente de la República la iniciación de las leyes y la expedición de los reglamentos que estime necesarios para la buena administración de la Justicia en el Distrito y Territorios Federales.¹⁴

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971.-

¹³ Cfr.- Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, pp. 68-72.

¹⁴ Cfr.- Ibíd. pp. 93-94.

Al igual que en los demás ordenamientos, un requisito de procedibilidad de la acción penal es que se haya formulado denuncia o querrela ante el agente del Ministerio Público, y sólo en caso de urgencia o en delitos que se persiguen de oficio se podrá recibir la denuncia a través de la Policía Judicial.

Por vez primera se establece la obligación a cargo del Ministerio Público para intervenir en los asuntos del orden familiar para la protección de los incapaces ante los tribunales respectivos.

Las atribuciones a cargo del Procurador General de Justicia quedan prácticamente igual que en su anterior ley, entre la que debemos destacar su facultad reglamentaria.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 15 de diciembre de 1977.-

De acuerdo con el artículo 1º de la ley, corresponde al Ministerio Público:

- Investigar los hechos delictivos con la ayuda de la policía judicial y la policía preventiva;
- Incorporar a la averiguación previa las pruebas de la existencia de los delitos y de la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado;
- Solicitar las ordenes de aprehensión, de comparecencia y los cateos cuando se reúnan los requisitos establecidos por el artículo 16 Constitucional;
- Poner a disposición de la autoridad competente a las personas que han sido detenidos en flagrancia o por caso urgente en el término previsto por la misma Carta Magna;
- Aportar las pruebas y promover en el proceso todo lo necesario para

comprobar el delito y la responsabilidad de los procesados, así como la existencia y reparación del daño;

- Cuidar la aplicación de las leyes y procurar justicia en el ámbito de su competencia;
- Investigar todos los casos de enriquecimiento ilícito de los funcionarios y empleados del gobierno del Distrito Federal y proceder de acuerdo con la ley de la materia;
- Auxiliar en términos de ley a la Procuraduría General de la República;
- Intervenir de acuerdo a las prevenciones legales para la protección de los incapaces en los juicios del orden civil y familiar.

Por lo que hace a las atribuciones a cargo del C. Procurador tenemos que prácticamente son las mismas, con algunas adiciones, tales como: intervenir por sí o mediante un delegado, en la formación definitiva de la lista de personas que deben integrar el jurado popular, con apego a la ley de la materia; resolver sobre el desistimiento de la acción penal y sobre la formulación de conclusiones no acusatorias; establecer la Comisión Interna de Administración, las subdirecciones administrativas que sean necesarias, así como las unidades de investigación científica, programación, planeación, control, técnicas y de servicios, departamentos, oficinas y mesas y sus lugares de ubicación de acuerdo con las necesidades de la institución y el presupuesto que se le ha asignado.¹⁵

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 12 de diciembre de 1983.-

Las principales atribuciones del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 2º son:

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

¹⁵ Cfr.- Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo IV, PGJDF, México, 1996, pp. 124-126.

- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de impartición de justicia
- Proteger los intereses de los menores incapaces, así como de los individuales y sociales;
- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia;
- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, de oficio o a petición de la parte interesada;
- Solicitar la aplicación de la medida precautoria del arraigo;
- Ejercitar la acción penal correspondiente;
- Solicitar las órdenes de cateo que sean necesarias;
- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- Proteger los intereses de los menores e incapaces en los juicios civiles y familiares en donde funjan como una de las partes;

El artículo 14 de la Ley Orgánica por primera vez en la historia de la Institución mexicana dispone:

“En la designación del personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales de la Procuraduría, se atenderá a las siguientes disposiciones, sin perjuicio de las normas complementarias contenidas en el reglamento de esta ley o en los acuerdos internos que se expidan con fundamento en la propia ley y en dicho reglamento.”

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Ley Orgánica, de forma amplia y clara estableció:

“El Procurador expedirá los acuerdos, circulares y los manuales de organización y procedimiento conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y resolverá, por sí o por conducto del funcionario que determine, sobre el ingreso, la promoción, la adscripción, las

renuncias, las sanciones y los estímulos de sus subalternos, sin perjuicio de las disposiciones que regulen las relaciones laborales entre el Ejecutivo Federal y quienes presten a éste sus servicios.”¹⁶

En el mismo sentido, el Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1984, en la fracción XL del artículo 5º dispuso a su favor la facultad para instruir a su personal en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, para lograr la unidad del Ministerio Público mediante la expedición de acuerdos y circulares.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 30 de Abril de 1996.-

En su artículo 2º establece que la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y sus atribuciones las ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las atribuciones encontramos las siguientes:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- 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;
- Proteger los intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general;
- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas para hacer más eficiente la función de seguridad pública y mejorar la procuración e impartición de justicia;

¹⁶ Autor corporativo. “Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”. Tomo IV, PGJDF, México, 1996, p. 143.

- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; así como su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Ejercitar la acción penal por los delitos del orden común cuando exista denuncia o querrela y esté acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad;
- Solicitar las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo;
- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiere garantizado previamente;
- Aportar los elementos conducentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito, la probable responsabilidad, la existencia de daños y perjuicios y para la fijación de l monto de su reparación.

En su artículo 20 se establece la facultad de expedir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la procuraduría.

Asimismo se establece el servicio civil de carrera en la procuraduría para los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Institución.¹⁷

De todo lo expuesto, debemos evidenciar la transformación del Ministerio Público a lo largo de la historia. La forma en que ahora le concebimos es muy distinta a su proyecto original; sin embargo, una constante ha pretendido ser que siempre ha tenido que velar por el cumplimiento de las leyes y asegurarse que los demás también las cumplan.

¹⁷ Autor corporativo. "Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Tomo VI, PGJDF, México, 1996, pp. 7-25.

Asimismo, la facultad para expedir acuerdos y circulares es reciente; no obstante que su participación en la creación de las leyes en materia de procuración de justicia ha sido notable, dada su cercanía a la institución presidencial durante los tiempos de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional.

CAPÍTULO 2

2.1 BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE AVERIGUACIÓN PREVIA

Fundamento Constitucional

Texto anterior a las reformas del 18 de junio de 2008.-

“ARTICULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”

Texto posterior a las reformas del 18 de junio de 2008.-

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”¹⁸

Asimismo, el artículo 122 apartado “D”, en su parte conducente a la letra dispone:

“[...]El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinaran su organización, competencia y normas de funcionamiento[...].”

¹⁸ Cfr. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 17 de Junio del 2008, publicado en el “Diario Oficial de la Federación” en fecha 18 de junio del 2008.

2.1.1 CONCEPTO

El artículo 21 de la Carta Magna establece la facultad del Ministerio Público para investigar y perseguir delitos, etapa procesal que se conoce con el nombre de “*averiguación previa*”, misma que culmina con la determinación de ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

Para el jurista mexicano *Cesar Augusto Osorio y Nieto*, el artículo 21 citado prevé de forma paralela, la facultad del Ministerio Público para investigar hechos presuntamente delictivos con el auxilio de la Policía Judicial, y una garantía constitucional para los gobernados, toda vez que solo pueden ser investigados con motivo de hechos denunciados y que puedan constituir delito.¹⁹

La actividad del Ministerio Público da inicio a partir de que tiene conocimiento de los hechos que presuntamente constituyen delito, pues de lo contrario, ello podría violentar flagrantemente las garantías individuales del gobernado. El Ministerio Público como perito en materia penal, tiene capacidad para distinguir cuando los hechos que se le hacen saber pueden constituir probablemente un delito, y cuando no, incluso para canalizar a las personas a las instancias correspondientes a efecto de que diriman sus controversias.

El mismo jurista *Osorio y Nieto* concibe la averiguación previa de distinta manera por lo que a continuación se citan sus palabras: “*como atribución del Ministerio Público; fase del procedimiento penal y expediente. Conforme al primer enfoque, la averiguación previa es la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ministerio Público para investigar delitos; en tanto que fase del procedimiento penal puede definirse la averiguación previa 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; finalmente considerada como expediente, la averiguación previa es el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo, y en su caso comprobar, o no, el*

¹⁹ Cfr.- **OSORIO Y NIETO**, César Augusto. “La Averiguación Previa”. 11ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 3.

cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal".²⁰

El reconocido jurista mexicano, *Sergio García Ramírez*, concibe a la averiguación previa como un procedimiento administrativo, en que la autoridad es el Ministerio Público, cuyo objeto consiste en la obtención precisa de los hechos típicos, la responsabilidad delictuosa, la personalidad del infractor, la sanción penal y la reparación del daño a la víctima del delito.²¹

La importancia de la averiguación previa se establece en el artículo 19 Constitucional, que a la letra dispone:

Texto anterior a las reformas del 18 de junio de 2008.-

"Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a disposición, sin que se justifique con auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer posible la responsabilidad del indiciado."

Texto posterior a las reformas del 18 de junio de 2008.-

"Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresara: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participo en su comisión."²²

²⁰ Ibíd. pp. 4 y 5.

²¹ Cfr.- **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio, *"Justicia y Sociedad"*. UNAM. México, 1994, p. 419.

²² Cfr.- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 28 de Mayo del 2008, publicado en el *"Diario Oficial de la Federación"* en fecha 18 de Junio del 2008.

De la disposición transcrita se desprende que la averiguación previa constituye efectivamente un procedimiento preprocesal en el que deben recabarse todos los datos que permitan establecer el cuerpo del delito y hagan presumir la probable responsabilidad del indiciado, en la que el Ministerio Público actúa en su calidad de autoridad y quien tiene la responsabilidad de dirigir los esfuerzos de distintas personas para el logro de dicho fin.

El Ministerio Público se limita a investigar la realidad histórica de los hechos, con un criterio sumamente imparcial. Por supuesto que no le corresponde fabricar delitos y delincuentes, además debemos estar concientes de que no todos los hechos que se ponen en su conocimiento son presuntamente delictivos, por lo que el método que se debe seguir para medir la efectividad de los agentes del Ministerio Público no puede ser la cantidad de asuntos consignados ante los tribunales, sino la solvencia probatoria de los casos que consigne ante las autoridades correspondientes. Con ello quiero decir que se debe poner mayor énfasis a la calidad el trabajo de investigación, que la cantidad de asuntos que se llegan a consignar.

El Ministerio Público siempre que tenga conocimiento de hechos que se presumen delictuosos deberá convencerse de que la conducta del indiciado es típica, antijurídica y culpable, elementos sin los cuales se verá imposibilitado para ejercer acción penal en su contra. Asimismo, siempre que se sirva consignar ante el juez competente una causa deberá robustecerla mediante elementos de prueba convincentes, sin los cuales, sería ineficiente en el cumplimiento de su deber.

Acertadamente afirma el penalista mexicano *Fernando Barrita López*, que la diferencia entre la averiguación previa y el proceso penal es que en la averiguación previa la autoridad tiene que demostrar el cuerpo del delito y la

probable responsabilidad, mientras que en el proceso sí debe acreditarse fehacientemente la responsabilidad del procesado.²³

Para el penalista *Fernando Barrita López* la etapa de averiguación, se divide en dos: previa y posterior, y afirma que el Ministerio Público no deja de averiguar sino has antes de que se formulen las conclusiones, dentro del proceso penal²⁴. Podré o no estar de acuerdo con dicha afirmación; sin embargo, únicamente durante la etapa que se conoce como averiguación previa, que finaliza con la determinación de ejercicio o no ejercicio de la acción penal el Ministerio Público actúa en calidad de autoridad, y después de esto se convierte en tan solo parte del juicio penal.

2.1.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN AL MINISTERIO PÚBLICO

Principio de iniciación

El Ministerio Público no puede realizar su función investigativa ni persecutoria, si los afectados no le han puesto en su conocimiento de hechos que razonablemente se presumen delictivos. Esto implica la actividad de dos sujetos importantes no exclusivamente durante la etapa de la averiguación previa, sino además durante todo el proceso penal, siendo éstos: el denunciante o querellante y el representante social. El Ministerio Público debe conocer formalmente de los hechos presuntamente delictivos, y es bien importante recalcar, el término “formalmente”, como institución y no como persona que ha sido investida con el cargo, pues normalmente sucede que el agente del Ministerio Público presencia hechos delictivos en la calle, fuera de sus horas de trabajo, y aunque su actividad profesional consiste en perseguir delitos, éste en su calidad de particular debe acudir ante la oficina de la Procuraduría correspondiente a poner al tanto a la autoridad de tales hechos, ya no actuando como autoridad, sino como un ciudadano común y corriente. Entonces es la denuncia o la querrela el primer acto

²³ Cfr.- **BARRITA LÓPEZ**, Fernando. “Averiguación Previa”. 2ª edición, Porrúa, México, 1994, pp. 17-19.

²⁴ Cfr.- *Ibíd.* pp. 20 y 21.

que da inicio a la actividad investigadora del Ministerio Público. En éste sentido se puede leer el puntual texto de las jurisprudencias que a continuación se citan:

QUERELLA NECESARIA.- Cuando la ley exige la querrella para la persecución de un delito, basta, para que aquélla exista, que el ofendido ocurra ante la autoridad competente, puntualizando los hechos en que hace consistir el delito.

277 Quinta Época:

Amparo en Revisión 6464/34. Reyna Roberto y coags. 13 de marzo de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo Directo 2282/35. López Portillo. 28 de marzo de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo Directo 6866/35. Noceti Guardiola Alejandro. 20 de febrero de 1937. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en Revisión 6580/36. Toxqui Aurelio. 19 de junio de 1937. Unanimidad de cuatro votos. Amparo directo 6242/38. Cisneros Alfredo. 2 de febrero de 1939. Unanimidad de cuatro votos.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta Época. Tomo II, Parte SCJN. Tesis: 277 Página: 155. Tesis de Jurisprudencia.

DERECHO DE PETICIÓN. EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD DEBE RESPETAR EL.- El artículo 21 se la Constitución General de la República no exime del control constitucional los actos u omisiones del agente del Ministerio Público cuando actúa en su carácter de autoridad, así pues, si omite resolver respecto de una petición efectuada por el particular, aun cuando en ella se hubiere solicitado el inicio de una averiguación previa, el agente del Ministerio Público tiene la obligación de respetar el derecho de petición del gobernado, y de no hacerlo implica violación a sus derechos subjetivos públicos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. Improcedencia 248/93. Roberto Reyes García. 25 de Octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente Roberto Terrazas Salgado. Secretaria: Gina E. Ceccopieri Gómez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XIII-Marzo. Tesis: Página: 355. Tesis Aislada.

Dentro de la legislación mexicana existen delitos que se persiguen por el Ministerio Público a petición de parte, y otros de oficio. Existiendo muchas diferencias entre ambos tipos de delitos.

En los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público investiga hasta verificar si los hechos denunciados son o no constitutivos de delito. Por su propia y especial naturaleza, no procede el perdón, ya que en estos delitos es inoperante, por lo que se tiene que agotar la investigación y determinar la existencia o inexistencia del delito, siendo el caso del homicidio o la privación ilegal de la libertad.

De la lectura anterior se desprende claramente, que el Ministerio Público no puede iniciar sus actuaciones en tanto no se formule ante él la querrela o denuncia de los hechos presuntamente delictivos. Su actuación está sujeta a un requisito de procedibilidad.

Principio de oficiosidad

Este principio implica la continuación de las investigaciones cuando se tenga conocimiento de hechos presuntamente delictivos, siempre y cuando no se refiera a delitos perseguibles a petición de parte ofendida.

Bajo a este principio, las autoridades pueden actuar sin necesidad de ser excitadas por los particulares o personas legitimadas para hacerlo, aunque se debe tomar en cuenta las excepciones a que he hecho referencia en el párrafo anterior (acciones privadas o querrela necesaria).¹⁷

Se ha sostenido por criterio de los Tribunales Federales, en base al Código Federal de Procedimientos Penales que el Ministerio Público puede actuar de oficio, aunque no se hayan denunciado los hechos presuntamente delictivos, cuando se trate de aquellos delitos cuya persecución se considera de oficio, por lo que a continuación se citará la tesis que así lo señala:

DENUNCIA O QUERRELLA, NO SON NECESARIAS TRATANDOSE DE DELITOS QUE SE PERSIGUEN DE OFICIO.- Conforme al artículo 113 del

¹⁷ Cfr.- RUBIANES, Carlos J. "Manual de Derecho Procesal Penal". Depalma, Buenos Aires, 1985. p. 428.

Código Federal de Procedimientos Penales, la policía judicial y el Ministerio Público están facultados para proceder a la investigación de los delitos que se persiguen de oficio, aunque no exista denuncia o acusación, toda vez que dicho artículo sólo requiere que se tenga noticia de ese tipo de delitos, por lo que resulta legal iniciar una investigación sin denuncia previa, así como ejercitar la acción penal correspondiente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en Revisión 133/88. Cliserio Ruiz y otros. 30 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Morales Ibarra. Secretario: Jorge Valencia Méndez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo I Segunda Parte-1. Tesis: Página: 250. Tesis Aislada.

En relación al requisito de procedibilidad de la investigación ministerial referida a la petición de autoridad, se puede citar el texto de la siguiente tesis aislada:

PETICIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA LA PERSECUCIÓN DE DELITOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO, NO IMPLICA LA CALIFICACIÓN DE UNA CONDUCTA COMO DELICTIVA, DE MANERA DEFINITIVA. La facultad consagrada en el citado precepto, en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir la petición que como requisito de procedibilidad se establece para la persecución de los delitos previstos en diversos artículos del propio ordenamiento, no implica la calificación de una conducta como delictiva de manera definitiva como lo significaría la resolución de un Juez, sino que únicamente constituye el requisito que incita al Ministerio Público a investigar las conductas probablemente delictuosas y para que, en su caso, dicha representación social, como órgano encargado de efectuar la referida persecución, ejerza la acción penal correspondiente, por lo que será hasta entonces cuando un órgano jurisdiccional resolverá si la conducta en cuestión debe o no ser calificada como delictiva.

P. CLXXIX/2000

Amparo Directo en revisión 466/98.-11 de noviembre de 1999.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Juan N. Silva Meza.-Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.-México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Época: Novena Época. Tomo XII, Diciembre de 2000. Tesis: P. CLXXIX/2000
Página: 126. Tesis Aislada.

En resumidas cuentas, los delitos que se persiguen por querrela y los que se persiguen de oficio tienen como gran diferencia, que para su procedibilidad por parte del Ministerio Público, es necesario que quien ponga en conocimiento de los hechos al representante social esté legitimado para ello, mientras que en los segundo, cualquiera lo puede hacer, aunque no se trate del ofendido o víctima. Sobre el particular cabe citar el texto de la siguiente tesis:

PRESUPUESTOS DE PROCEDIBILIDAD, EN DELITOS QUE SE PERSIGUEN A PETICIÓN DE PARTE Y EN LOS QUE SE PERSIGUEN DE OFICIO.- En los delitos que se persiguen a petición de parte, necesario es el requisito de querrela como presupuesto de procedibilidad, que a su vez se traduce en una consecuencia de punibilidad de la conducta criminosa del imputado; tratándose de los delitos que se persiguen de oficio, como ocurre respecto del delito de robo, basta que los Órganos del Estado tengan conocimiento de la comisión de un hecho que la ley reputa como delito, para que procedan a su investigación, a fin de que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción persecutoria de rigor. Tanto es así, que cuando una persona es sorprendida in fraganti por ejemplo, al realizar un apoderamiento ilícito, hasta un particular puede detenerla y ponerla a disposición de la autoridad, a fin de que se ejercite la acción persecutoria por parte del Ministerio Público.

Amparo Directo 5462/55. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 18 de junio de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Teófilo Olea y Leyva.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Época: Quinta Época. Tomo CXXVIII. Tesis: Página: 553. Tesis Aislada.

Es lamentable que la opinión pública en la Capital de la República considere que la corrupción y la delincuencia son inherentes a los cargos de Poder en la entidad, puesto que no se han escapado regentes (en su momento), procuradores o funcionarios de alto rango dentro de la institución, y sin embargo poco se ha podido hacer para combatir la delincuencia que se practica dentro de la misma institución que se supone debe perseguirla e investigarla.

Principio de unidad

Se puede citar un antecedente histórico sobre el principio de unidad de la institución del Ministerio Público, consistiendo en una circular emitida por Emilio Portes Gil el 13 de septiembre del 1932, cuando actuando en su calidad de Procurador General de la República expresó *“Su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la institución, lejos de ser benéfica, resulta perjudicial[...] los Agentes del Ministerio Público sean funcionarios, además de capaces técnicos, responsables en su trabajo, y dispuestos a coordinar su esfuerzo con el de sus compañeros, para lograr la unidad de la institución.”*²⁶

Para el penalista *Marco Antonio Díaz de León* *“Este principio establece la unidad del Ministerio Público en cuanto a que todos los funcionarios que lo integran componen un solo órgano y bajo una única dirección.”*²⁷

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se trata de una dependencia del Poder Ejecutivo local, compuesta de una serie de órganos y auxiliares directos para el despacho de los asuntos de su competencia, que le son atribuidas por la Constitución Federal y sus leyes secundarias. Es encabezada por un titular en el que se mantiene la cohesión de esta institución, que de forma gráfica se puede representar como si se tratara de un pulpo cuya cabeza es el procurador y sus tentáculos las subprocuradurías y coordinaciones administrativas que él dirige desde arriba, a lo que algunos autores denominan principio de indivisibilidad.

Cabe indicar que en el drama penal la Institución Ministerial es única pese a que uno es el agente del Ministerio Público que inicia la investigación, otro es el que consigna, y otro se encarga de perseguir el delito ante los tribunales. Aunque son distintas las personas físicas, y que aún pueden reemplazarse durante el proceso,

²⁶ CASTRO, Juventino V. *“El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones”*. Op. Cit.- p. 56.

²⁷ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *“Diccionario del Derecho Procesal Penal y términos usuales”*, 4ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 1146.

en términos generales se dice que el Ministerio Público es el que ha perseguido los delitos, tal y como se desprende del texto Constitucional, en virtud de que la institución es indivisible.

En la opinión del Ministro de la Suprema Corte, *Juventino V. Castro* la unidad absoluta de la institución no se ha logrado en nuestro marco jurídico pues existe un Ministerio Público en el ámbito federal, y uno por cada una de las entidades federativas que componen la República Mexicana, y uno más para el Distrito Federal.

En una búsqueda de lograr un verdadero principio de unidad, el mismo autor propone una modificación al texto del artículo 21 Constitucional en donde se establezca una jerarquización técnica de los funcionarios encargados de la procuración de justicia en nuestro país, encabezados todos ellos por el Procurador General de la República.²⁸

Sobre el particular quiero esbozar la siguiente idea. El Ministerio Público, desde la perspectiva de Luis Cabrera, se trata de un órgano multifuncional, incapaz de realizar todas las funciones a él atribuidas eficazmente; por este motivo el llegó a proponer que sus múltiples funciones se delegaran a distintos órganos constitucionales con miras a mejorar la procuración de justicia penal en nuestro país, así como de resaltar su papel como representante social y no del Estado. La evolución de esta institución ha sido encaminada a dispersar en distintos órganos Constitucionales las facultades originalmente consignadas a favor del Ministerio Público. Desde mi punto de vista esta tendencia ha roto con el principio de unidad e indivisibilidad de la institución. De no ser así, su unidad se ha compactado para resaltar las atribuciones principales de esta institución.

Principio de legalidad

²⁸ Cfr.- **CASTRO**, Juventino V. "El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones". op. cit.- p.56.

Sin importar que el Ministerio Público sea la parte acusadora dentro del proceso penal, este debe constituirse en la mejor garantía de un debido proceso legal ya que su principal cometido es buscar la verdad histórica de los hechos por lo cual interviene en otras materias como lo es el derecho familiar, etc. Es más, la presencia del Ministerio Público debe tomarse como garantía de vigilancia de la legalidad.

En la opinión del académico *Sergio García Ramírez*, el principio de legalidad es producto de un esfuerzo realizado durante siglos. De todos es conocido, que en un principio el poder punitivo del gobernante no tenía límite ni siquiera en las leyes expedidas por el pueblo o sus representantes. Con el paso del tiempo se abrió una máxima en el derecho que entraña la legalidad en nuestra materia, y que a la letra dice "*Nullum crimen nulla poena sine lege*".²⁹

La doctrina ha señalado que las autoridades deben actuar con apego a la ley, cuando aparezca un hecho criminoso, prescindiendo absolutamente del criterio de oportunidad y conveniencia. Con esto, *Carlos J. Rubianes* quiere decir que el Ministerio Público tiene la obligación de investigar los hechos presuntamente delictivos sin importar las circunstancias personales o políticas que rodeen el hecho; es decir, no pueden actuar discrecionalmente.³⁰

La ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 30 de Abril de 1996, a la letra ordenaba.-

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

²⁹ Cfr.- **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio. "El procedimiento penal en los Estados de la República" UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 200, pp. 9-10.

³⁰ Cfr.- **RUBIANES**, Carlos J. "Manual de Derecho Procesal Penal". op. cit.- p. 428.

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

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

- I. Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la federación como de las entidades federativas de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren en los términos del artículo 119, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*
- II. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en Juzgados y Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,*
- III. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito,*
- IV. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público,*
- V. Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos por hechos no constitutivos de delito, y*
- VI. Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijan las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.”*

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 09 de Septiembre del 2009, en su texto vigente establece.-

“Artículo 2. (Atribuciones del Ministerio Público). La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por sí, por los Agentes de la Policía de Investigación bajo su conducción y mando, y por conducto de sus auxiliares: [...]

- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, observando la legalidad y el respeto de los derechos humanos en el ejercicio de esa función; [...]*
- V. Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones y principios contenidos en los instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, desde el inicio de la averiguación previa hasta que concluya el proceso penal; [...]*
- IX. Auxiliar a otras autoridades en la investigación de los delitos de su competencia y en la persecución de los imputados, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados; [...]*
- XI. Participar en el Consejo Local o las Instancias Regionales, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos de la normativa vigente en la materia; [...]*
- XVII. Realizar estudios, formular lineamientos y ejecutar estrategias o acciones de política criminal que comprendan: [...]*
 - c) Proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las reformas necesarias que tengan por objeto mejorar y hacer más eficiente el Sistema de Justicia Penal y de Seguridad Pública; [...]*

Artículo 6. *(Vigilancia en la procuración e impartición de justicia). La vigilancia de la legalidad y la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, a que se refiere la fracción II del artículo 2º de esta ley, comprenden:*

- I. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente, las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal*

Superior de Justicia del Distrito Federal de conformidad con la legislación aplicable;

- II. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito;*
- III. Dar a conocer a las autoridades competentes aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público;*³¹

Desde la óptica del citado académico *García Ramírez*, es misión primordial del Ministerio Público la custodia del principio de juridicidad, entendido como expresión y regulación de la vida a través de la ley. Esto significa que la conducta del Estado y sus órganos, así como la de los individuos, debe apegarse a la ley, aunque reconoce que no todos los tratadistas están de acuerdo con que el Ministerio Público sea custodio de la legalidad³²; tal es el caso del procesalista mexicano *José Ovalle Favela*, quien textualmente expresa *“Las propias funciones del Ministerio Público[...] le impiden ser el vigilante de la legalidad de los demás; más bien exigen que aquel cuide de la legalidad de sus propios actos, dada la trascendencia de estos, y que los mismos queden sujetos al control jurisdiccional. Suponiendo que se quisiera atribuir, de manera específica o exclusiva, a alguno o algunos órganos del Estado la función de custodiar la legalidad, tales órganos no podrían ser sino los juzgadores, ya que a estos compete establecer en sus sentencias la interpretación y la aplicación que debe darse al ordenamiento jurídico.”*³³

Me parece coherente la opinión del procesalista mexicano, puesto que al Ministerio Público podría escapar en multiplicidad de ocasiones la adecuada

³¹ Decreto por el que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 18 de Agosto del 2009, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en fecha 09 de septiembre del 2009, pp. 2-4, 7 y 8.

³² Cfr.- **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio. “Temas y problemas de justicia penal.” Seminario de cultura mexicana, México, 1996, p. 199.

³³ **OVALLE FAVELA**, José. “Teoría general del proceso”. Editorial Macgraw-Hill, México, 1994, pp. 244-245.

vigilancia de los actos de otras autoridades que en rigor se apeguen a la ley, sobre todo si tomamos en cuenta que la vigilancia de la legalidad de los actos de autoridad está en manos de las autoridades jurisdiccionales, e incluso la Constitucionalidad de los actos son materia del Juicio de Amparo, de la controversia Constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, como mecanismos establecidos en nuestra norma fundamental.

Es de todos sabido que con suma frecuencia, se violenta el principio de legalidad consignado en la Constitución Política Federal y en las leyes secundarias. Cotidianamente se hace uso de medidas limitativas de derechos que se aplican en contravención de la ley³⁴, como por ejemplo la tortura en los interrogatorios de la Policía Judicial la obtención de la declaración ministerial sin la presencia de un abogado defensor, la confesión rendida por medio de la violencia, o la emisión de acuerdos a través de los cuales se pretende hacer labores de legislador ordinario.

2.1.3 FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA

El Ministerio Público no podrá ejercer su autoridad, ni comenzar con actos de investigación si no se han denunciado los hechos presuntamente constitutivos de delito, a menos que se trate de aquellos delitos que por la ley se persigan de oficio, tal es el caso del homicidio.

Para dar inicio a la averiguación, puede presentarse el directamente afectado o sus representantes legales. Se reputará como víctima o parte ofendida aquella persona cuyo bien jurídico haya sido afectado o puesto en peligro por la conducta del inculpado.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 4º a la letra dispone:

³⁴ Cfr.- **GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO**, Nicolás. "Proporcionalidad y derechos fundamentales en el Derecho Procesal." Editorial Colex, España, 1990, pp. 82-83.

“ARTICULO 4. *Cuando de la averiguación previa no aparezca detención de persona alguna, el Ministerio Público practicará todas las diligencias necesarias, hasta dejar comprobados los requisitos que señala el artículo 16 constitucional para obtener la orden de aprehensión.”*

Como lo establece la misma Constitución, sólo en casos de flagrancia, cualquier persona puede detener al presunto responsable, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y esta, a su vez, al agente del Ministerio Público. En casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá ordenar su detención mediante una resolución debidamente fundada y motivada. En las averiguaciones previas con detenido ningún indiciado podrá ser retenido por más de 48 horas, plazo en el cual deberá ponerlo a disposición de la autoridad judicial o ponerlo en libertad.

Toda persona, en su primer diligencia, ante la autoridad ministerial deberá señalar un domicilio dentro del Distrito federal para que ahí se practiquen notificaciones y demás citaciones que deban formularse a lo largo de la averiguación previa. En caso de que el interesado no cumpla con esta formalidad, las notificaciones y citaciones se le harán saber en un lugar visible de la Agencia del Ministerio Público. Lo usual es que en los primeros actos de la averiguación previa, quienes intervienen señalan domicilio para oír y recibir notificaciones y autorizan a profesionales en derecho para que también se impongan de los autos.

Desde el inicio de la averiguación previa, el Ministerio Público deberá cumplir con las obligaciones que le impone el articulado de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, principalmente en lo establecido en los artículos 2,3 y 12, como son:

1. Hacer cesar, cuando sea posible, las consecuencias del delito;
2. Recibir la declaración, ya sea por escrito, o de forma oral y dar inicio a la averiguación previa, de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia;
3. Informar a los denunciantes sobre su derecho a ratificar su denuncia, ya fuere de forma inmediata o a recibirla dentro de las 24 horas siguientes;
4. Iniciar e integrar la averiguación previa cuando así corresponda;
5. Practicar las diligencias inmediatas que correspondan cuando de las declaraciones se desprendan indicios de la comisión de conductas delictivas;
6. Expedir gratuitamente a favor de los denunciantes, copia simple de su declaración, o copia certificada previo el pago de los derechos establecidos por el Código Financiero local;
7. Asegurarse de que los denunciantes, querellantes u ofendidos, en su declaración precisen las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron los hechos;
8. Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas;
9. Solicitar al denunciante o querellante los datos necesarios para identificar plenamente al probable responsable y dar intervención inmediata a los peritos para la elaboración de la media filiación y el retrato hablado;
10. Dar intervención a la policía judicial a efecto de que localicen a los testigos que identifiquen al probable responsable;
11. Programar y desarrollar la averiguación evitando la realización de diligencias contradictorias, innecesarias o irrelevantes;
12. Expedir y fechar de inmediato los citatorios y comparecencias ulteriores para el desarrollo oportuno e inmediato de la indagatoria;
13. Solicitar la reparación del daño a la víctima del delito;
14. Informar a la víctima o a su representante legal la trascendencia legal que tiene el otorgamiento del perdón.

Los actos y diligencias en que intervenga el Ministerio Público constarán en actas por escrito, por lo que en los casos en que el delito deje vestigios o pruebas materiales, serán detalladamente señalados en el documento que al efecto se prepare. Lo mismo se hará con las cosas o personas que aún se encontraren en el lugar de los hechos. Cuando las circunstancias de las cosas o personas solo puedan ser analizados por peritos, se les dará vista para que ellos intervengan.

El Ministerio Público o la Policía Judicial deberán recoger, durante los primeros momentos de la investigación, los instrumentos o armas u objetos que pudieran tener relación con los hechos en el lugar en donde estos ocurrieron, estén en poder del inculpado o en otra parte conocida, haciendo una narración minuciosa de las circunstancias del hallazgo. El Ministerio Público acordará la retención y conservación de los objetos, armas o instrumentos hallados y que tengan relación con los hechos presuntamente delictivos, siempre y cuando la naturaleza de los mismos así lo permita.

En algunos casos es necesario que el Ministerio Público levante un plano del lugar en que ocurrieron los hechos, así como tomar fotos del lugar y de las personas que en el sitio se encontraren. En los casos en que no queden huellas o vestigios, el Ministerio Público solicitará a los peritos que determinen las causas por las cuales no se hubieren encontrado. Cuando por la misma naturaleza del delito, no dejare huellas, se procurará hacer constar mediante testigos así como por otros medios, la perpetración del delito.

Únicamente le muerte producida por un hecho presuntamente delictivo da a lugar a que se realice la autopsia, de lo contrario, el cadáver debe ser entregado inmediatamente a sus familiares o persona que reclame su cuerpo. Cabe señalar que los cadáveres siempre deben ser identificados por medio de testigos y en caso de no ser posible se le tomarán fotografías y se pondrán en lugares públicos con todos los datos que se tengan para el efecto de que su cuerpo sea reclamado.

Cuando la persona hubiese sido víctima de delito sexual, la exploración, la atención médica psiquiátrica y ginecológica será a cargo de persona facultada para tal efecto, de su mismo sexo a menos que la víctima o su representante legal soliciten lo contrario. Por la misma naturaleza de los delitos de robo, lesiones, violencia familiar, entre otros, el Ministerio Público deberá practicar todas las diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito así como la probable responsabilidad de los indiciados.

Cualquier persona que tuviera en su poder documento público o privado deberá presentarlo ante el Ministerio Público una vez que sea requerido para ello.

El Ministerio Público debe mantener el orden en las oficinas donde se desarrollen sus actividades, así como hacer respetar a las personas, entre ellas, las autoridades que intervengan en cada una de las diligencias, para lo cual tendrá la facultad para imponer sanciones disciplinarias. La multa que al efecto el Ministerio Público imponga no podrá exceder de un día de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El Ministerio Público no puede mantener incomunicado al probable responsable, tampoco lo puede intimidar o torturar, motivo por el cual, la autoridad deberá poner a disposición del probable una caseta telefónica para que se comuniquen con sus familiares y antes de hacer la declaración correspondiente habrá de ser revisado por el médico legista quien verificará el estado en que se presenta la persona para rendir dicha declaración.

Para hacer cumplir sus determinaciones, el Ministerio Público podrá emplear las distintas medidas de apremio que le autoriza la ley, siendo: multa, auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por 36 horas.

El trabajo realizado por el Ministerio Público y por sus auxiliares es gratuito, lo cual

significa que ningún servidor público que intervenga en el desarrollo de una averiguación previa puede cobrar cantidad alguna, a sabiendas de las penas en que incurren quienes reciben dádivas por el desarrollo de su trabajo, de conformidad con las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal. Se exceptúan de tal impedimento, los peritos e intérpretes que intervengan en los procesos, pero que no reciban sueldo del erario público.

En la práctica, existen ciertas diligencias que debe practicar fuera del Distrito Federal, en cuyo caso, su cumplimiento tendrá lugar de conformidad con el convenio de colaboración firmado por la Procuraduría capitalina y la del Estado en donde deba llevarse a cabo. Lógicamente, se concederá plena fe a los oficios de colaboración y exhortos enviados por otras autoridades, en auxilio del Ministerio Público, en cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos exigidos por la ley. A pesar de que las comunicaciones procesales son formales, por lo tanto, el papel y la tinta son indispensables, el mismo Código permite que se utilicen otros medios de comunicación procesal, entre los cuales están: fax, teléfono o cualquier otro medio, siempre y cuando se exprese con claridad la diligencia de que se trate, el nombre de los litigantes y el fundamento de la providencia.

Como todos sabemos, los plazos y términos procesales son muy importantes en los trámites legales; no es la excepción la materia penal, por lo que el cómputo de las 48 horas para integrar la averiguación con detenido es sacramental. En los plazos, no se cuentan días festivos ni fines de semana, a menos de que se trate de actos procesales en que se computen los días hábiles.

Las audiencias son públicas, el inculpado solo podrá dirigirse a sus defensores absteniéndose de hacerlo hacia el público. Cabe señalar que la policía estará en el lugar en donde se llevan a cabo las diligencias dentro del edificio de la procuraduría para salvaguardar el orden y hacer cumplir las determinaciones del Ministerio Público.

Una garantía fundamental de todo reo, es la defensa de sus intereses ante los tribunales, aunque éste derecho también se disfruta durante la etapa de la averiguación previa. Se trata de una garantía Constitucional establecida en la fracción VIII del apartado “B” del artículo 20. El derecho a defenderse significaba antes de las reformas del 18 de junio del año en curso que el inculpado lo podía hacer por sí mismo, por persona de su confianza y por un profesional del derecho, en la actualidad, un profesional del derecho es el único que puede asistirle en su defensa. Al término de cada diligencia, el Ministerio Público preguntará si el inculpado quiere hacer uso de la palabra, concediéndole tal derecho en el supuesto de que así lo reclame el interesado. Este mismo derecho le asiste a la víctima, ofendido y a sus representantes, con la finalidad de lograr un equilibrio procesal.

El Ministerio Público debe aceptar todo tipo de pruebas con tal de que a través de ellas pueda conocer la verdad histórica, aunque no se trate de las pruebas que detalla la ley, siempre que no estén reprobadas por ella, tal es el caso de la intervención telefónica que no ha sido autorizada por la autoridad judicial en los casos y bajo las condiciones establecidas en la Constitución y la legislación de la materia.

El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se demuestre la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso, de acuerdo a lo exigido por la legislación penal. Ahora bien, para que el Ministerio Público pueda resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, el MP deberá acreditar que no hay a favor de aquel una causa de licitud y que haya datos suficientes que hagan presumir su probable responsabilidad.

2.1.4 DERECHO DE AUDIENCIA

Muestra de la importancia que tiene la averiguación previa para la determinación

de la situación jurídica del indiciado, lo podemos ver en la redacción del artículo 3 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra ordena:

“Artículo 3º Bis. En las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, se actuará de conformidad con lo siguiente:

I.- Siempre que se trate de la integración de una averiguación previa con detenido dentro del plazo a que se refiere el artículo 268 Bis de éste Código, el Ministerio Público, previa autorización del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, determinará el no ejercicio de la acción penal y ordenará la libertad inmediata del detenido.

Si para integrar la averiguación previa fuese necesario mayor tiempo del señalado en el párrafo anterior, el detenido será puesto en libertad bajo las reservas de ley, sin perjuicio de que la indagatoria continúe sin detenido;

II.- Siempre que se trate de la integración de una averiguación previa sin detenido, se seguirán los plazos y las formalidades a que se

En cualquiera de los casos a que se refiere este artículo, la determinación del no ejercicio de la acción penal se notificará al querellante, denunciante u ofendido, mediante notificación personal, para el ejercicio, en su caso, del derecho a que alude el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional.”

La garantía de audiencia es una de las más importantes que contempla nuestro régimen jurídico, ya que implica el mecanismo de defensa con que cuenta el gobernado, frente a los actos del poder público que lesionan su esfera jurídica.³⁵ Esta garantía se encuentra prevista por el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que a la letra ordena:

³⁵ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. *“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”*. 6ª edición, Porrúa. México, 2000, p. 53.

“Artículo 14. [...] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. [...]”.

En la opinión del catedrático *Carlos Cruz Morales*, el derecho a defenderse habrá de ser entendido en su significado lato; es decir, que no sólo contempla los medios de defensa previstos por ley, ya que en este supuesto, el derecho consistiría en la aplicación de la ley en los términos en que se encontrara, aunque inculcara algunas formas de defensa. Lo que en realidad quiere decirse con la disposición transcrita, es que previo al acto de despojo se permita al gobernado utilizar todos los mecanismos de defensa que puedan destruir sus efectos, de tal suerte que cualquier acto que obstruya la defensa legal de sus intereses, implica una violación a dicha garantía.³⁶

AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTÍA DE.- En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.

Amparo en Revisión 3364/49. Joaquín Velázquez Pineda y coagraviados. 11 de junio de 1949. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Nicéforo Guerrero.

Amparo en Revisión 4722/70. Poblado de las Cruces (ahora Francisco I. Madero), Municipio de los Lagos de Moreno, Jalisco. 25 de febrero de 1971. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez

Amparo en Revisión 3372/73. Carmen Gómez de Mendoza. 14 de marzo de 1974. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

³⁶ **CRUZ MORALES**, Carlos A. “Los artículos 14 y 16 Constitucionales”. Porrúa, México, 1977, p. 15.

Amparo en Revisión 2422/73. Adolfo Cárdenas Guerra. 28 de marzo de 1974. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.
Amparo en Revisión 2712/73. Ernesto Elías Cañedo. 18 de septiembre 1974. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 82, pág. 54.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Informes. Época: Séptima Época. Informe 1974, Parte II. Tesis: Página: 25. Tesis de Jurisprudencia.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Sexta Época, Primera Parte: Volumen CXXXII, pág. 24. Amparo en Revisión 1501/53. Leonardo Barrera Román y coags. 11 de junio de 1968. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Ernesto Solís López.

Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 97-102, pág. 42. Amparo en Revisión 3708/75. José María Escobar Olivas. 5 de marzo de 1977. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Volúmenes 97-102, pág. 42. Amparo en revisión 6163/75. Juan Ramos Russell y otros. 15 de marzo de 1977. Unanimidad de 16 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Volúmenes 103-108, pág. 84. Amparo en Revisión 5847/76. Eduardo Roberto Cázares G. Cantón y otros. 22 de noviembre de 1977. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Volúmenes 157-162, pág. 237. Amparo en Revisión 6408/76. María Fortes de Lamas y otro. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

NOTA: Esta tesis también aparece en: Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 121-126, pág. 45. Amparo en Revisión 2019/78. Máximo Jiménez García. 8 de mayo de 1979. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.

Volúmenes 157-162, pág. 237. Amparo en Revisión 3957/76. Estacionamientos San Francisco, S. A. 18 de noviembre de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Volúmenes 157-162, pág. 237. Amparo en Revisión 798/77. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.
Volúmenes 157-162, pág. 238. Amparo en Revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R. L. y C. V. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Atanasio González Martínez.
Volúmenes 157-162, pág. 70. Amparo en Revisión 3386/76. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A. 16 de febrero de 1982. Unanimidad de 20 votos.
Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 9, pág. 29.
Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 19, pág. 41.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 157-162 Primera Parte. Tesis: Página: 305. Tesis de Jurisprudencia.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. -Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

79 Séptima Época:

Amparo en Revisión 5032/69. Fábrica de Aceites "La Rosa", S. A. 2 de mayo de 1973. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en Revisión 250/58. Guadalupe Landa Escandón y coags. 3 de julio de 1973. Unanimidad de quince votos.

Amparo en Revisión 6714/57. Ma. Teresa Chávez Campomanes y coags. 10 de julio de 1973. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en Revisión 6194/57. Ana Shapiro de Zundeleovich. 9 de octubre de 1973. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en Revisión 1229/59. José Martínez Moure. 6 de junio de 1974. Unanimidad de quince votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 79 Página: 93. Tesis de Jurisprudencia.

CAPÍTULO 3

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.1 CONCEPTO DOCTRINAL DEL ACUERDO

Para comenzar este punto hay que partir de la idea de que ningún concepto es simple; siempre ha de definirse a través de sus elementos, de sus componentes. Esto lleva a la siguiente afirmación, “se trata de una multiplicidad”, aunque cabe señalar que no todas las multiplicidades son conceptuales. Debe quedar claro que no existen conceptos compuestos de un solo elemento. Así también no existen conceptos que comprendan todos sus elementos. Bien dicen que todo concepto tiene un perímetro irregular, yo diría amorfo, que se define por la cifra de sus componentes. Por ejemplo, una silla se compone de los siguientes elementos: respaldo, asiento y patas, cada uno de ellos es un concepto, relacionados todos ellos con la posibilidad de coexistencia.

En todo concepto es indispensable volver sus componentes inseparables, lo que define a su consistencia. La serie de vínculos y las relaciones que surgen entre elementos que forman un concepto son los que le dan su solidez, consistencia y vida propia. Todos ellos se entrelazan y se afectan recíprocamente³⁷.

En ocasiones, los conceptos son construcciones teóricas que al apartarse de la realidad, parecen estar gestados dentro de cuentos o novelas.

Los conceptos en la doctrina son difíciles de comprender, por variados factores, entre los cuales debemos destacar los siguientes:

³⁷ Cfr.- DELEUZE Gilles y GUATTARI Félix. “¿Qué es la Filosofía?” Traducido por Thomas Kauf, Editorial Anagrama, España, 1993, p. 26.

- La apreciación subjetiva de quien lo crea, porque se apega a su propia experiencia, a su conocimiento y a la manera que tiene que percibir el mundo objetivo;
- El prejuicio es algo que acompaña la mente del hombre; siempre, ante la construcción de cualquier concepto, intervienen en su formación los prejuicios de cada una de las personas que intervienen.
- Los conceptos se aplican a diversos ámbitos del quehacer humano, motivo por el cual, tienen una específica connotación en cada una de las áreas del conocimiento humano.

En este orden de ideas, el concepto de acuerdo no escapa de las anotaciones antes señaladas.

La palabra *Acuerdos* del latín *adcordem*, que se traduce en unidad en las voluntades.³⁸

Por la palabra acordar, en su sentido lato, debemos entender:

1. tr. Decidir algo de común acuerdo o por mayoría de votos.
2. Determinar o resolver algo una sola persona, tras meditar sobre ello.
3. Conciliar, acercar.
4. **MÚS.** Templar las voces o los instrumentos para que estén afinados y no disuenen.
5. amer. Conceder, otorgar.
6. prnl. Recordar.³⁹

En sentido técnico se pueden entender también varias acepciones, tales como: Documento suscrito por las autoridades superiores para llevar a cabo una determinado acto jurídico dentro de su esfera competencial; es la resolución o

³⁸ CESARÍN LEÓN, Manlio Fabio. "La Facultad Reglamentaria". Porrúa-Universidad Veracruzana. México, 2003, p. 100.

³⁹ Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Tomo 1, 22ª edición. Real Academia Española, España, 2001, p. 24.

disposición tomada sobre algún asunto por tribunal, órgano de la administración o persona facultada, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.

Consultando diccionarios jurídicos, quiero hacer mención que durante la investigación del concepto de “acuerdo”, tuve a la vista diversos diccionarios de léxico jurídico, con poco éxito, por cierto, ya que los juristas y editores pasaron por alto, en la mayoría de los casos, la importancia que tiene para la vida jurídica. Una vez hecho el comentario procederé a citar el concepto que brindan los juristas *Raymond Guillien* y *Jean Vincent*, para quienes la palabra “Acuerdo” significa: “*Coincidencia de las voluntades con miras a producir el efecto de derecho intentado por las partes: contrato, matrimonio, divorcio por consentimiento mutuo, concordato...*”⁴⁰ En el sentido de consentimiento, los autores citan en su diccionario los siguientes conceptos específicos: acuerdo colectivo, acuerdo comercial, acuerdo derogatorio, acuerdo en forma simplificada, acuerdo regional y acuerdos de cooperación.

Para el autor argentino *José Alberto Garrone*, el concepto de acuerdo en su sentido general es sinónimo de contrato, pacto, convenio, tratado, en cuanto significa concierto de voluntades con el propósito de cumplir un fin determinado.

Ahora bien, en el Derecho Procesal se entiende cosa diversa, ya que se entiende por acuerdo a la decisión que adopta un cuerpo colegiado, sobre cierto negocio, sobre la cual ejerce su jurisdicción y por tanto, tiene la facultad de hacerle cumplir.⁴¹ Al igual que los autores antes citados, *Garrone* cita en su diccionario los conceptos compuestos de: acuerdo de colaboración y acuerdo internacional.

Es en la enciclopedia jurídica mexicana donde encontré la definición que tanto había buscado, elaborada por la maestra *Olga Hernández Espíndola*. Para ella, en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una decisión unilateral, de carácter

⁴⁰ **GUILLIEN**, Raymond y **VINCENT**, Jean. “Diccionario Jurídico”. Temis, Colombia, 2001, p. 15.

⁴¹ Cfr.- **GARRONES**, José Alberto. “Diccionario Jurídico Abeledo Perrot”. Tomo I (A-D), Argentina, 1986, p. 94.

ejecutivo, unipersonal o pluripersonal, según sea el caso o un acto de naturaleza reglamentaria. En sentido estricto puede revestir diversos efectos formales, en cuanto constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de superior jerarquía conoce de un asunto que por ley le compete y ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de inferior jerarquía.⁴²

En el sentido que interesa en la presente investigación, el acuerdo administrativo es el acto unilateral emanado de un órgano de superior jerarquía dirigido a los órganos subordinados, exclusivamente con el fin de integrar adecuadamente la estructura de los órganos del Poder Ejecutivo, su potestad, rango jerárquico y para auxiliarlo en el ejercicio de sus facultades. En este sentido, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la letra dispone:

“Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

Para el Doctor *Miguel Acosta Romero* *“En Derecho Administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.*

*También significa, la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente.”*⁴³ Vale la pena señalar que el fundamento Constitucional de los acuerdos del Ejecutivo Federal se encuentra en el artículo 92. El fundamento jurídico de los acuerdos radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficiencia administrativa, así como en los poderes de decisión, de mando y revisión que implica la relación jerárquica administrativa.

⁴² Cfr.- Acuerdo administrativo, voz de Olga **HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA**. *“Enciclopedia Jurídica Mexicana”*. Tomo I (A-B), Porrúa y UNAM, México, 2002, pp. 138 y 139.

⁴³ **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *“Compendio de Derecho Administrativo”*. 4ª edición, Porrúa, México, 2003, p. 576.

De conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y titulares de los Departamentos Administrativos (Departamentos Administrativos extinguidos constitucionalmente), el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Cabe señalar que el mismo Ordenamiento ordena que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Los acuerdos que he venido refiriendo son de carácter delegatorio y su expedición es frecuente y necesaria para el buen funcionamiento de los órganos Estatales.

En el ámbito local, el Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, y a él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, pudiendo delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos, a excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

Toda vez que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es una dependencias que integran la Administración Pública Centralizada, le es delegable al Procurador la facultad de expedir acuerdos, como se establece en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que entre otras dependencias el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá entre sus atribuciones generales la de someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados.

Es bien importante poner atención en lo siguiente: Los efectos jurídicos que los acuerdos producen son exclusivamente internos y no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado, normalmente subordinados jerárquicos de quien ha expedido dicho acuerdo.⁴⁴

Tal y como se ve en el punto que a continuación se desarrolla, el vocablo acuerdo tiene distintas connotaciones dentro del ámbito jurídico lo cual se ve resaltado en las tesis de jurisprudencia que al final procederé a citar.⁴⁵

3.1.2 EL ACUERDO EN LA JURISPRUDENCIA

El vocablo jurisprudencia tiene varias acepciones, distintas cada una de ellas. En su sentido clásico *Ulpiano* la concibió como el conocimiento de las cosas humanas y divinas; la ciencia de lo justo y de lo injusto. En un sentido más restringido se puede entender como el conocimiento de las cosas humanas y divinas bajo su aspecto jurídico. En este orden de ideas se puede entender por jurisprudencia a la ciencia del derecho. Atendiendo a esta acepción, se le dio nombre a la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española se entiende por el vocablo jurisprudencia: *“1. Ciencia del derecho. 2. Enseñanza doctrinal que dimana de las decisiones o fallos de autoridades gubernativas o judiciales. 3. Norma de juicio que suple omisiones de la ley, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos.”*⁴⁶

⁴⁴ Cfr.- Acuerdo administrativo, voz de Olga **HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA**, “Enciclopedia ...” op. cit., pp. 140 y 141.

⁴⁵ Cfr.- **SÁNCHEZ VÁZQUEZ**, Rafael. “Los principios generales del Derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación”. Porrúa, México, 2004.

⁴⁶ Real Academia Española. “Diccionario de la Lengua Española”. Tomo 6, 22ª edición, Real Academia Española, España, 2001, p. 902.

Para los efectos de la presente obra se debe señalar una acepción más técnica y específica de la palabra jurisprudencia. Sobre el particular habré de decir que la autoridad jurisdiccional al conocer de los asuntos de su competencia debe resolverlos mediante la interpretación de la ley aplicable a los hechos en que se funda la acción y las excepciones. En la sentencia, el juzgador debe plasmar conocimientos jurídicos, aunque en ocasiones lo que se demuestra es la ignorancia del derecho. Cuando la autoridad jurisdiccional encargada de dictar la sentencia la formula en un sentido uniforme e ininterrumpido en varios casos particulares, interpretando una disposición legal específica o haciendo una estimación lógica concreta respecto de cierto punto de derecho, entonces se dice que hay jurisprudencias. Dicho en otras palabras se trata de la repetición reiterada e ininterrumpida de un criterio lógico jurídico sin que durante ese transcurso se emita una en contrario.

La jurisprudencia tiene dos finalidades distintas, a saber: la interpretación del derecho al momento de aplicarlo a los casos concretos y crear derecho cuando el legislador ha sido omiso en su producción. Si los tribunales no realizaran la labor jurisprudencial, tan solo se trataría de órganos fatalmente supeditados a la ley como meros aplicadores mecánicos y autómatas de la misma.

En sentido similar se ha pronunciado el catedrático de Derecho Civil español *Francisco Blasco Gascó*, para quien la jurisprudencia y las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales desempeñan una doble función; ya que por un lado resuelven el conflicto surgido entre las partes, y por el otro, coadyuva en el desarrollo del ordenamiento jurídico. El catedrático refiere que la primera función la realizan todos los órganos encargados de la administración de justicia, toda vez que en la sentencia se contiene una regla de conducta individualizada que deben observar los sujetos de la disputa ante ellos planteada. La segunda función, generalmente, queda reservada para los órganos jurisdiccionales de mayor jerarquía.

Reconoce ciertas diferencias entre la función de la interpretación del derecho judicial entre los países sajones y los continentales. Para los primeros se traduce en la idea del precedente, mientras que en los segundos se materializa en la llamada jurisprudencia. En los primeros, la creación judicial del derecho configura la norma, y para el autor la jurisprudencia no es fuente formal del derecho, ya que se limita a interpretar y aplicar la norma jurídica ya creada.⁴⁷

El autor español llega a la conclusión de que el reconocimiento de la jurisprudencia como fuente del derecho se trata de un problema de vinculación; es decir, si la sentencia vincula al tribunal que la ha dictado, o a éste y a los órganos judiciales inferiores, para el futuro, entonces el precedente es fuente del ordenamiento jurídico; si no vincula, entonces no es fuente del ordenamiento jurídico; en tal virtud no se trata de un problema de creación del derecho sino de vinculación. Dentro de un sistema normativista, presidido por el principio de legalidad y con un sistema de fuentes instaurado, corresponde a la propia ley determinar el valor de las otras fuentes.⁴⁸

No a todas las autoridades jurisdiccionales les es permitido sentar jurisprudencia, a pesar de la uniformidad interpretativa a que hemos hecho referencia. Tal reiteración uniforme únicamente puede surtir efectos jurídicos cuando es emitida por los órganos constitucionalmente permitidos y de acuerdo al procedimiento que en los ordenamientos jurídicos se determinen.

El carácter jurisprudencial de las interpretaciones que hace una autoridad judicial autorizada por la ley, engendra la obligatoriedad para los órganos jurisdiccionales inferiores, por lo que se debe entender que deben acatar dichas interpretaciones para elucidar un punto de derecho que se suscite en un caso concreto, semejante al que origino la formación de la jurisprudencia, tal y como lo establece el párrafo octavo del artículo 94 Constitucional.

⁴⁷ Cfr.- **BLASCO GASCÓ**, Francisco de P. "La norma jurisprudencial (nacimiento, eficacia y cambio de criterio)". Tirant Lo Blanch, España, 2000, pp. 17 a 19.

⁴⁸ Cfr.- *Ibíd.* pp. 25 y 26.

En base a todo lo expuesto, el maestro *Burgoa* sostiene que “*la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derechos especiales y determinados que surgen de un cierto numero de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley*”.⁴⁹

Para el reconocido procesalista *Eduardo Pallares*, “*la jurisprudencia tiene que ver con los principios, tesis o doctrinas establecidas en cada nacional por sus tribunales en los fallos que pronuncian. Así considerada, es una de las fuentes de derecho más importantes porque mediante ella, de abstracta y general que es la ley, se convierte en concreta y particular, dando nacimiento a un Derecho socialmente vivo, dinámico, fecundo, que pudiera llamarse Derecho de los tribunales, distinto del legislador*.”⁵⁰

Asimismo, los tribunales federales han esbozado un concepto de jurisprudencia, que me sirvo a citar a continuación:

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE.- La jurisprudencia tiene facultades integradoras y va más allá de la norma, es decir, la verdadera jurisprudencia es aquella complementaria o integradora de las situaciones que no previó el legislador, adecuando la norma al caso concreto, toda vez que en muchas ocasiones las circunstancias de hecho están dando opciones distintas a lo establecido en un precepto legal. La Suprema Corte y los tribunales, al fijar un criterio en una tesis jurisprudencial, estudia aquellos aspectos que el legislador no precisó, e integra a la norma los alcances que, no contemplados en ésta, se producen en una determinada situación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

⁴⁹ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”. 5ª. Edición, Porrúa, México, 1998, p. 260.

⁵⁰ **PALLARES**, Eduardo. “Derecho Procesal Civil”. 2ª edición, Porrúa, México, 1956, p. 25.

Amparo Directo 399/90. María Lourdes Monroy y otro. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretaria: Ma. del Carmen Prado Carrera.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo VII-Enero. Tesis: Página: 296. Tesis Aislada.

De acuerdo a su contenido la jurisprudencia se puede clasificar de la siguiente forma:

1. Jurisprudencia confirmatoria de la ley. Es la que se produce en el mismo sentido de la ley, abundando en las razones legales.
2. Jurisprudencia interpretativa de la ley. Se produce cuando la ley no es suficientemente explícita por lo que, la jurisprudencia se encarga de esclarecer su sentido.
3. Jurisprudencia integradora. Cubre la precariedad legislativa, llena las omisiones legales; establece reglas que permiten resolver en el mismo sentido casos posteriores análogos.⁵¹

Sin lugar a dudas, la jurisprudencia constituye una fuente formal del derecho, debido a que en algunos casos está dando sentido y alcance a un precepto legal, y en algunos otros casos es el resultado de un procedimiento indispensable con el cual se llenan lagunas de la ley, brindando al derecho una hipótesis no establecida por la ley.

A continuación habré de citar textos de jurisprudencia relacionados con acuerdos emitidos por las autoridades administrativas, de donde habrá de desprenderse la naturaleza, alcances y límites de estos actos, emitidos por las autoridades administrativas federales y estatales:

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS

⁵¹ Cfr.- **SÁNCHEZ VÁZQUEZ**; Rafael. "Los principios generales del Derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación". Porrúa, México, 2004. p. 221

LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN.- La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos.

Controversia Constitucional 5/2001. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 101/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno.

Jurisprudencia Novena época

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Página: 1103.

De la tesis de jurisprudencia que se ha citado se desprende que los acuerdos administrativos no tienen la misma naturaleza jurídica que los reglamentos, pues los acuerdos no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, los preceptos normativos contenidos en ley alguna. Sin que la tesis en cuestión se pronuncie al respecto, debemos concluir que los acuerdos son actos administrativos y no legislativos.

ENERGÍA ELÉCTRICA. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA LOS ACUERDOS DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO POR LOS QUE AUTORIZA LA MODIFICACIÓN DE LAS TARIFAS RELATIVAS, ASÍ COMO LA REDUCCIÓN DEL SUBSIDIO A LAS DOMÉSTICAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, la

suspensión del acto reclamado procede cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. En ese sentido, procede otorgar la suspensión provisional contra los Acuerdos del Secretario de Hacienda y Crédito Público en los que autoriza el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica, así como el que autoriza, además, la reducción del subsidio a las tarifas domésticas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de abril de 2002 y el 7 de febrero de 2002, respectivamente, ya que al conceder aquella medida suspensiva, que tendrá por efecto permitir al quejoso, provisionalmente, el impago de las diferencias resultantes de la modificación de tarifas y reducción de subsidios establecida en los Acuerdos cuya constitucionalidad cuestiona, no se obstaculiza o se entorpece la planeación del sistema eléctrico nacional, ni la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, o bien, la realización de obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional; esto es, con tal concesión no se genera una desventaja para la colectividad, ni impide que ésta obtenga un provecho, es decir, no se ven afectados el interés social y el orden público, toda vez que, por una parte, no altera la prestación del servicio público de energía eléctrica y, por otra, tampoco obstaculiza el cobro al quejoso de la electricidad que consume, ya que esa obligación subsiste respecto al pago del servicio público que recibe, con la salvedad de que ello será sin considerar la elevación de las tarifas decretada en los Acuerdos citados, además de que el promovente deberá otorgar la garantía relativa, con lo cual se protegerían los intereses de la Comisión Federal de Electricidad en su carácter de tercero perjudicado, según lo previsto en el inciso c) de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 147/2002-SS. Entre las sustentadas por el Primer y Tercer Tribunales Colegiados del Quinto Circuito. 28 de marzo de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alberto Díaz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 31/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de abril de dos mil tres.

Jurisprudencia .Novena época.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Abril de 2003. Página: 191.

Tal y como acontece en otras ocasiones, el Secretario de Hacienda también llega a violentar garantías Constitucionales mediante los acuerdos que llega a emitir, en el caso concreto, en materia de suministro y distribución de energía eléctrica. De esta guisa, el gobernado siempre debe cuestionar los actos emanados de la aplicación de los acuerdos administrativos porque podrían traer una afectación a su esfera jurídica.

RIESGOS DE TRABAJO. LOS ACUERDOS 267/97 Y 268/97 EMITIDOS POR EL CONSEJO TÉCNICO DEL SEGURO SOCIAL, AL ESTABLECER QUE LOS PATRONES INSCRITOS AL INSTITUTO, ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DEBEN CALCULAR SU SINIESTRALIDAD CONSIDERANDO EL PERIODO ANUAL CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1997, DEBIENDO APLICAR LO DISPUESTO EN EL REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS Y DETERMINACIÓN DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO, RESPETAN LOS PRINCIPIOS DE PRIMACÍA DE LA LEY Y PREFERENCIA REGLAMENTARIA QUE RIGEN SU EMISIÓN.-

Al tenor de lo dispuesto en los referidos Acuerdos, los patrones inscritos a ese Instituto, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, para efectos del pago de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo, en el mes de febrero de mil novecientos noventa y ocho, debían calcular su siniestralidad considerando el periodo anual comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete, aplicando para tal efecto la fórmula para el cálculo del índice de siniestralidad contenida en el artículo 30 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y siete; además, el nuevo sistema del seguro de riesgos de trabajo no debía aplicarse en el mes de febrero de mil novecientos noventa y ocho sino hasta el mes de febrero del año siguiente. En tal virtud, debe estimarse que los referidos acuerdos respetan fielmente los principios de primacía legislativa y preferencia reglamentaria que rigen la atribución que fue conferida al citado Consejo Técnico para emitir reglas generales administrativas, pues lo establecido sobre ese preciso aspecto en dichos acuerdos se apega fielmente a lo dispuesto en los artículos noveno transitorio de la Ley del Seguro Social de diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; segundo del Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio de la Ley del Seguro Social de dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis; 80 de la anterior Ley del Seguro Social de doce de marzo de mil novecientos setenta y tres; y 24, fracciones II y III, del referido Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y siete, ya que con la nueva Ley del Seguro Social y en virtud de lo dispuesto en su artículo noveno transitorio, respecto de los patrones inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, antes de la entrada en vigor de ese ordenamiento, no se derogó el sistema del seguro de riesgos de trabajo previsto en la anterior ley de la materia, sino que simplemente se precisó que el nuevo sistema sobre dicho ramo entraría en vigor hasta marzo de mil novecientos noventa y ocho, por lo que durante el ejercicio de mil novecientos noventa y siete estuvo vigente el sistema anterior y, además, en razón de la prórroga establecida en el mencionado Decreto de dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis, respecto a la entrada en vigor del señalado nuevo sistema de riesgos de trabajo, también se extendió por seis meses la vigencia de lo dispuesto en el contexto normativo que al tenor

de la anterior Ley del Seguro Social regulaba el referido ramo, es decir, lo previsto en el artículo 80 de ésta y en el diverso numeral 24, fracciones II y III, del indicado Reglamento.

Contradicción de tesis 34/2001-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Primero del Décimo Octavo Circuito, por una parte, y el Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por la otra. 18 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de Jurisprudencia 132/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de noviembre de dos mil dos.

Jurisprudencia. Novena época

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Página: 252.

Los acuerdos administrativos, de conformidad con la tesis transcrita, deben respetar fielmente los principios de primacía legislativa y preferencia reglamentaria; es decir, que no deben ir en contra de las disposiciones legales y reglamentarias de la materia, a lo cual debo agregar que los referidos acuerdos nunca pueden establecer cargas para los particulares, ya que la finalidad que persiguen y su naturaleza jurídica se apartan totalmente de las facultades legislativa y reglamentaria.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA QUE FORMULA RESPECTO DE CONCEPTOS O EXPRESIONES CONTENIDOS EN LOS ACUERDOS QUE EXPIDE, DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA PROVEER Y RESOLVER SOBRE LOS ASUNTOS QUE LE CONCIERNEN.- Cuando en un conflicto se plantea la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición de carácter general, es necesario corroborar si sobre el particular existe "interpretación auténtica", es decir, la efectuada por el autor material de esa disposición, pues en ese supuesto debe aplicarse a cada caso concreto con independencia de que la precisión conceptual sea correcta o no desde el punto de vista técnico-jurídico, ya que finalmente será el exacto significado de lo que se quiso decir en el texto normativo. En congruencia con lo anterior, si el Consejo de la Judicatura Federal define el alcance de un concepto o expresión contenidos en los acuerdos que expide, esa precisión debe considerarse como interpretación auténtica, aplicable preferentemente sobre cualquier otra y, por ende, debe tomarse en cuenta para proveer y resolver sobre los asuntos que le conciernen.

Competencia 148/2000. Suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 19 de mayo de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Rosales Sánchez.

Competencia 195/2001. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 7 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

Competencia 167/2001. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Competencia 208/2001. Suscitada entre el Octavo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alberto Díaz Díaz.

Competencia 240/2001. Suscitada entre el Séptimo y Noveno Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 9 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Tesis de Jurisprudencia 25/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de abril de dos mil dos.

Jurisprudencia. Novena época

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Abril de 2002. Página: 477.

Si bien es cierto que los acuerdos son reglas, estas no se pueden dirigir a los gobernados, pues han sido concebidas para estructurar y poner en funcionamiento a los órganos estatales, por lo que son los servidores públicos los sujetos a su contenido y el alcance no se puede extender por necesario que ello fuera.

USOS HORARIOS. LOS ACUERDOS DE LOS QUE EMANAN HAN SIDO RESPETADOS POR MÉXICO CONFORME A LA COSTUMBRE INTERNACIONAL.- En el año de mil ochocientos ochenta y cuatro se celebró en Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica, la

Conferencia Internacional sobre Meridianos, en la que se convino por los países participantes, entre ellos México, adoptar el meridiano de Greenwich como meridiano cero o de origen, a partir del cual se dividió la tierra imaginariamente en veinticuatro partes iguales de polo a polo; así, se mantuvo como referencia el tiempo de dicho meridiano cero, con doce meridianos de quince grados cada uno al este y al oeste de aquél, con la característica de que hay una hora de diferencia entre uno de estos meridianos y otro. México participó y votó los acuerdos de la aludida conferencia, y si bien no existe tratado o convenio alguno que se haya suscrito al respecto, debe señalarse que desde el año de mil novecientos veintidós se han adoptado distintos husos horarios en la República mexicana a través de diversos decretos presidenciales en los que se han observado los acuerdos tomados en la conferencia de mérito, lo que permite establecer que conforme a la costumbre internacional se han respetado en el país, aunque no haya legislado sobre ellos el Congreso de la Unión.

Controversia constitucional 5/2001. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 105/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno.

Jurisprudencia. Novena época.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Página: 1098.

Los referidos acuerdos al no tener el carácter legislativo que en ocasiones se pretende, no puede contrariar a la fuente jurídica de donde emanan, así fuera un Tratado Internacional o una costumbre.

PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.

Contradicción de tesis 23/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 16 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López.

Tesis de Jurisprudencia 65/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del dieciséis de junio del año dos mil.

Jurisprudencia. Novena época

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Agosto de 2000. Página: 260.

Así como las leyes, los acuerdos son publicados por el Diario Oficial de la Federación y tratándose de las entidades federativas, en la Gaceta Oficial del Estado. Ello no significa que deban ser obligatorios para todos los gobernados; simplemente se trata del mecanismo legal para hacer público su contenido.

REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.-

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 82, 83, 95, 131 y 133 de la Ley de Amparo, se colige que al regirse la audiencia incidental por los principios de indivisibilidad, al no contemplarse la posibilidad de escindirla en sus etapas; el de continuidad de la audiencia, al establecer una serie de fases que sucesivamente deben desarrollarse hasta la conclusión del incidente; y el de celeridad procesal, ya que dada la naturaleza del objeto del incidente, se impone el deber de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar dentro del plazo de setenta y dos horas seguidas de la fecha en que se promovió la suspensión, es incuestionable que la sustanciación del recurso que proceda contra los acuerdos dictados en la audiencia, no debe violar tales principios; antes bien, deben seguir rigiendo. En esa tesitura, se puede afirmar que el recurso de revisión que se llegue a interponer en contra de la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva, resulta ser el medio idóneo para combatir los acuerdos relacionados con las pruebas y alegatos que se dicten durante la audiencia incidental, atento que la interlocutoria descansa en lo fundamental en esas pruebas y alegatos, al formar parte de una unidad, lo que no sucedería si debiera impugnarse a través del recurso de queja en el que no se podría combatir la interlocutoria aludida; además de que la procedencia del recurso de revisión no pugnaría con los principios de continuidad procesal y celeridad, en virtud de que aquél se interpondría en contra de la resolución en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, sin alterar la secuencia procesal, propiciando con mayor premura el dictado de una sola resolución en la que se examinen las violaciones al procedimiento y las de fondo. Lo anterior es acorde con los principios de concentración y economía procesal que rigen la sustanciación de los recursos, al poder combatir en un solo medio de impugnación las

violaciones al procedimiento y las de fondo, facilitando las labores de los Tribunales Colegiados de Circuito. Adicionalmente, debe decirse que de estimarse fundados los agravios relacionados con violaciones al procedimiento, válidamente se podría dejar insubsistente la interlocutoria de suspensión, ordenándose la reposición del procedimiento y disponiéndose la vigencia de la suspensión provisional otorgada, hasta en tanto se resuelva sobre la definitiva, aunado a que, de acuerdo con el principio de mutabilidad de las interlocutorias de suspensión, esta resolución sólo sería modificada por hecho superveniente, o bien, por la interposición del citado recurso y no por virtud de una simple insubsistencia como consecuencia de la resolución de un diverso recurso, como es el de queja. Así, puede concluirse que si bien contra los acuerdos dictados en la audiencia incidental no procede el recurso de revisión expresamente, aquéllos son combatibles a través de éste cuando se interponga contra las resoluciones en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, pues una interpretación literal y restrictiva de este precepto implicaría la procedencia de dos recursos distintos contra resoluciones dictadas dentro de una misma audiencia incidental, es decir, queja contra acuerdos de trámite y revisión contra interlocutorias de suspensión, lo que generaría una serie de conflictos de técnica jurídica. Asimismo, si la audiencia incidental goza de características similares a la constitucional, por mayoría de razón se deben armonizar las fracciones II y IV del artículo 83 de la ley de la materia, para hacer procedente el recurso de revisión contra los acuerdos dictados durante la celebración de la audiencia incidental, máxime que, como ya se precisó, este recurso procede no sólo contra la interlocutoria, sino también contra todas aquellas actuaciones posteriores al decretamiento de la suspensión definitiva, tratándose de la medida cautelar.

Contradicción de tesis 55/98-PL. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 13 de febrero de 2001. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiuno de mayo en curso, aprobó, con el número 78/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiuno de mayo de dos mil uno.

Jurisprudencia. Novena época

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Junio de 2001. Página: 7.

La palabra “acuerdo” dentro de la ciencia jurídica tiene varias connotaciones distintas, algunas de las cuales salen de nuestra órbita de estudio. Así, para el derecho procesal, acuerdo es la resolución emitida por la autoridad jurisdiccional para la consecución del proceso, de conformidad o no con alguna petición

formulada por alguna de las partes. Vale la pena mencionar que la naturaleza jurídica de ésta clase de acuerdos dista mucho de la que corresponde a los acuerdos administrativos.

ESTACIONAMIENTO DE VEHICULOS, REGLAMENTOS GUBERNATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y ACUERDOS SOBRE.-

De conformidad con los principios en que se inspira el artículo 115 de la Carta Federal, los municipios gozan de una amplia autonomía política y administrativa, y están facultados para expedir reglamentos gubernativos y de policía, y en general, para emitir toda clase de disposiciones que, no contrariando en nada el contenido del propio Código Supremo, versen sobre problemas de carácter meramente urbano y sean sin duda alguna, de índole local, como innegablemente lo son los acuerdos relativos a la prestación del servicio público de estacionamiento y guarda de vehículos, dentro de los límites de la jurisdicción municipal. Ahora bien, desde que entraron en vigor las respectivas reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, por virtud de ellas quedaron extinguidos los Ayuntamientos que existían en el Distrito Federal (los cuales tenían las mismas funciones que continúan desempeñando en los Estados las autoridades municipales, y gozaban de idénticas facultades), y el gobernador de aquella entidad, actualmente denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, asumió, además de los poderes que le corresponden, con arreglo al artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución de la República, como órgano por cuyo conducto ejerce el Ejecutivo de la Unión el gobierno del Distrito, todas las atribuciones de que disfrutaban hasta 1928, los Ayuntamientos del propio Distrito, incluyendo, según el tratadista Gabino Fraga, la facultad de expedir reglamentos autónomos de carácter municipal. Por tanto, los acuerdos del Jefe del Departamento del Distrito Federal que establecen las bases para la prestación del servicio público de estacionamiento de vehículos, determinan los requisitos que deben cumplir los locales, fijan los horarios y tarifas, etc., entrañan ordenamientos de policía y buen gobierno, los cuales no tienen necesidad alguna de encontrar apoyo en la facultad reglamentaria que prevé el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal (ya que es diversa, de la normada en este precepto, la materia relativa a los reglamentos sobre policía y buen gobierno), sino que se fundan en las atribuciones inherentes a la autoridad municipal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo Directo 38/74. Esther Arriaga Montero. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 88/74. Estacionamientos Don Carlos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 158/74. Pensiones y Estacionamientos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 248/74. Estacionamientos Don Carlos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 432/74. Pensiones y Estacionamientos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Jurisprudencia. Séptima época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Página: 483.

El criterio sustentado por los tribunales federales hace más de 30 años se contrapone con el criterio actual, en el que se afirma que los acuerdos administrativos no gozan de las características de generalidad imperatividad y abstracción. Ello significa que la doctrina de los acuerdos administrativos ha evolucionado para adecuarle a las circunstancias que imperan en el actual momento, pero sobre todo, apegándose al principio de división de poderes, plasmado en la propia Carta Magna.

INALECTABILIDAD. ACUERDOS QUE LA DECLARAN. ENTRAÑAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN.- Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad entrañan el reconocimiento por la suprema autoridad agraria del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan, y, necesariamente, el de que las operaciones de compraventa por medio de las cuales dichas personas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos.

Séptima Época:

Amparo en revisión 2507/72. Elías Nares Gómez. 23 de noviembre de 1972. Cinco votos.

Amparo en revisión 2835/72. Nicolás y Jorge Rumilla Fallad. 5 de julio de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 5910/72. Herbert Luttmann Edelman y otros. 6 de marzo de 1974. Cinco votos.

Amparo en revisión 713/73. David A. Somohano y otros. 29 de agosto de 1974. Cinco votos.

Amparo en revisión 1663/74. Gloria Romero de Castro y otro. 20 de febrero de 1975. Cinco votos.

Jurisprudencia. Séptima época.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte SCJN. Página: 200.

CARNE, MULTAS POR EXPENDERLA A PRECIOS SUPERIORES A LOS FIJADOS. ACUERDOS INCONSTITUCIONALES.- Debe concederse el amparo contra la imposición de multas por expender carnes a precios superiores a los máximos autorizados en el acuerdo de 24 de marzo de 1939, en virtud de que este acuerdo es inconstitucional, por haber sido expedido por el Secretario de la Economía Nacional, sin contar con facultades legales para ello.

Quinta Época:

Amparo en Revisión 9481/41. Díaz David y coags. 11 de marzo de 1942. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en Revisión 4279/42. Álvarez Rafael. 29 de septiembre de 1942. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en Revisión 2190/42. González Salinas Félix y coags. 9 de noviembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en Revisión 6303/42. Llaca Ramón. 25 de noviembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en Revisión 5813/42. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Cinco votos.

Jurisprudencia. Quinta época.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte HO. Página: 814.

3.1.3 EL ACUERDO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA

El texto original de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de 1917 establecía:

“Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: [...] I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Pero además el artículo 92 dispone que:

“Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo del asunto que corresponde, y sin este requisito, no serán obedecidos, exceptuándose los dirigidos al gobierno del Distrito, que enviará directamente el presidente al gobernador”.

Aunque textualmente, la referida fracción no dispone que el Ejecutivo tiene capacidad para dictar reglamentos, es tan amplio el texto de tal precepto, que esto es posible sin ir en contra de la disposición Constitucional transcrita, además de haber sido interpretado en tal sentido al constituirse jurisprudencia por reiteración.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN.-

La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.

2a./J. 84/98

Amparo en Revisión 7026/77.-Socorro Ávila Hernández.-26 de octubre de 1978.- Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Arturo Serrano Robles.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.-Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

Amparo en Revisión 311/98.-Prestadores de Servicios Administrativos de Chihuahua, S.C.L. de R.L.-17 de abril de 1998.-Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan Díaz Romero.- Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en Revisión 273/98.-Prestadores de Servicios Administrativos del Norte de Sonora, S.C.L.-24 de abril de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en Revisión 3655/97.-Prestadores de Servicios Comerciales Especializados, S.C.L. de R.L.-29 de abril de 1998.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en Revisión 53/98.-Cooperativa del Golfo, S.C. de R.L. de C.V.-21 de agosto de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 84/98.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 115-120, Tercera Parte, página 67, tesis de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN."

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Diciembre de 1998. Tesis: 2a./J. 84/98 Página: 393. Tesis de Jurisprudencia.

En torno a la facultad reglamentaria, el constitucionalista mexicano *Ulises Schmill Ordoñez* escribe *"Uno de los medios de que goza el presidente para proveer a la observancia exacta de la ley, es el reglamento. Este no puede tener otra función que la de ser un instrumento para que la ley emanada del órgano legislativo se cumpla, se observe con toda exactitud. El reglamento no puede modificar la ley, ni derogarla, ni aumentarla, simplemente debe contener las normas que permitan su exacto cumplimiento. El reglamento se encuentra subordinado totalmente a la ley: solo tiene validez si se mantiene dentro de las disposiciones legales, es decir, en tanto que sea legal"*.⁵²

Lo expuesto por el destacado constitucionalista mexicano es lógico, pues el principio de división de poderes provoca que el legislativo produzca las leyes que tendrán observancia dentro de un Estado determinado, mientras que el Ejecutivo habrá de aplicarlas a los casos concretos, para lo cual, en ocasiones requerirá de la expedición de normas que tiendan a mejorar la aplicación objetiva de la ley a la que se subordina, por lo que no podrá ir más allá de su texto, y mucho menos contravenirla.

El reglamento al igual que la ley goza de las siguientes características: es general, impersonal y abstracta, considerándose un acto materialmente legislativo y

⁵² SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. "El sistema de la Constitución Mexicana". textos universitarios. México, 1977, p. 291.

formalmente administrativo. Así ha sido interpretado por nuestros tribunales federales, al establecer jurisprudencia como se cita a continuación:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.- Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

2a./J. 29/99

Amparo en Revisión 1948/94.-Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V.-16 de junio de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo Directo en Revisión 781/95.-Maxie de México, S.A. de C.V.-30 de agosto de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Alejandro González Bernabé.

Amparo Directo en Revisión 1924/96.-Volkswagen de México, S.A. de C.V.-19 de septiembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en Revisión 1719/97.-Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C.V.-14 de noviembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en Revisión 1763/98.-Herramientas Truper, S.A. de C.V.-27 de noviembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Tesis de Jurisprudencia 29/99.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Tesis: 2a./J. 29/99
Página: 70. Tesis de Jurisprudencia.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.- Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.
2a./J. 47/95

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Ángel Mandujano Gordillo.

Amparo en Revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en Revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en Revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en Revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 47/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Septiembre de 1995. Tesis: 2a./J. 47/95
Página: 293. Tesis de Jurisprudencia.

Pero además, para que un reglamento, decreto u orden presidencial pueda tener plena validez, tendrá que ser firmado por el Secretario de Estado que le incumba su aplicación; motivo por el cual constitucionalista *Schmill Ordoñez* lo considera como un acto administrativo incompleto que requiere del refrendo del secretario correspondiente, para que el reglamento de referencia sea obligatorio.⁵³

En el sentido apuntado por el autor en el párrafo que precede se puede encontrar la redacción de la siguiente tesis:

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVO.- El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, solo de manera incidental o accesorio, alguna materia.

Amparo en Revisión 4320/50. Enrique Palazuelos B. 17 votos.
Volumen XI, Primera Parte, Pág. 34.

Amparo en Revisión 9039/51. Diego Alonso Hinojosa. 17 votos.
Volumen XI, Primera Parte, Pág. 34.

Amparo en Revisión 1860/51. Diego Alonso Hinojosa. 17 votos.
Volumen XI, Primera Parte, Pág. 34.

Amparo en Revisión 4509/51. Diego Alonso Hinojosa. 17 votos.
Volumen XI, Primera Parte, Pág. 34.

Amparo en Revisión 9121/50. Alberto P. Rojas Jr. 17 votos.
Volumen CVIII, Primera Parte, Pág. 53.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen CVIII, Primera Parte. Tesis: Página: 64. Tesis de Jurisprudencia.

De conformidad a esta idea, el Ejecutivo carece de capacidad Constitucional de proveer normas jurídicas que no correspondan al ámbito de acción referido,

⁵³ Cfr.- Ibíd. pp. 291 y 292.

invadiendo al Poder Legislativo y el Judicial. Entonces, el Ejecutivo de la Unión es el único que puede desarrollar la facultad reglamentaria cuando las autoridades que deban acatarlas frente al gobernado sean administrativas.

El ejercicio de la facultad reglamentaria se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales que tienen como finalidad pormenorizar las leyes de carácter administrativo expedidas por el Congreso de la Unión o por el legislativo local para su mejor aplicación a los casos concretos.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES.- Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

732 Octava Época:
Amparo Directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo Directo 793/89. Mex-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión 1733/90. Decoraciones Barcel, S. A. de C. V. 22 de agosto de 1990. Unanimidad de votos.

NOTA: Tesis I.3o.A.J/25, Gaceta número 37, pág. 87; Semanario Judicial de la Federación, tomo VII-Enero, pág. 83.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Octava Época. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 732 Página: 544. Tesis de Jurisprudencia.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 30 de abril de 1996.-

“Artículo 17. El reglamento establecerá el número de unidades administrativas de la Procuraduría, las atribuciones de cada una de éstas y la forma en que sus titulares serán suplidos en sus ausencias, con base en la especialización necesaria y apropiada para la mejor procuración de justicia”. Sin embargo, “El procurador podrá adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento mediante acuerdos que se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.”

Asimismo, de conformidad con el artículo 20 del mismo Ordenamiento:

“El procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la procuraduría.”

Facultad no delegable que se encuentra a su vez reglamentada en el artículo 29 fracción XX del Reglamento de la citada ley.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de reciente promulgación y publicación, vigente a partir del 09 de octubre del 2009, al respecto establece:

“Artículo 23. (Instrumentos de organización). El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases, lineamientos y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen desempeño de las funciones de la Procuraduría.

Artículo 24. (Atribuciones no delegables). El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones no delegables siguientes: [...]

XXVIII. Expedir los lineamientos, acuerdos, circulares, programas y demás disposiciones jurídicas conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría, así como para lograr la acción pronta, completa, expedita e imparcial de las unidades administrativas que conforman la institución. [...]

XXIX Establecer mediante la expedición de acuerdos, circulares y lineamientos, las políticas y programas para la prevención y abatimiento de la incidencia delictiva. [...]

*XXXIV. El Procurador podrá constituir mediante acuerdo las unidades administrativas necesarias para el correcto funcionamiento de la Procuraduría; y [...]*⁵⁴

De igual forma, el Procurador está facultado para expedir acuerdos de colaboración a efecto de que se autorice personal de la Procuraduría para auxiliar a otros órganos estatales siempre y cuando las actividades que se les asignen sean compatibles con las de la procuración de justicia.

3.1.4 ALCANCES Y LÍMITES JURÍDICOS DE LOS ACUERDOS

⁵⁴ Decreto por el que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 18 de Agosto del 2009, publicado en la “Gaceta Oficial del Distrito Federal” en fecha 09 de septiembre del 2009, pp. 13-15.

Tal y como ha sido establecido en los artículos 17 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 30 de abril de 1996 y respectivamente en el artículo 24 de la nueva Ley Orgánica publicada el 09 de Septiembre del 2009 y que entró en vigor el 09 de octubre del 2009, los acuerdos del Procurador no se deben limitar a adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento, toda vez que el propósito fundamental es lograr el buen funcionamiento de la Procuraduría a su cargo, por lo que, cualquiera otra materia sobre la cual pretendiera versar se apartaría del contenido y espíritu del precepto multicitado en detrimento de su función de vigilar por la legalidad de los actos en el ámbito de su competencia.

No obstante, la Ley Orgánica anterior en su artículo 20 disponía que el Procurador expedirá acuerdos, y demás instrumentos de organización conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría. Por su parte la ley actual el artículo 24 establece que su expedición será para: el buen desempeño de las funciones de la Procuraduría; lograr la acción pronta, completa, expedita e imparcial de las unidades administrativas que conforman la institución; establecer las políticas y programas para la prevención y abatimiento de la incidencia delictiva; y por otra parte para constituir las unidades administrativas necesarias para el correcto funcionamiento de la Procuraduría.

La principal finalidad que persigue el Procurador capitalino es lograr el buen despacho de los asuntos a su cargo, de los cual redundará su éxito en el combate a la delincuencia. Para ello, debe coordinarse con otras procuradurías y autoridades encargadas de velar por la seguridad pública a nivel nacional, poniendo todo lo que esté de su parte a efecto de evitar la impunidad de la delincuencia que extiende sus redes en toda la República Mexicana, incluso en otras latitudes.

Al respecto la Ley Orgánica del 30 de abril de 1996, sobre el particular disponía:

“El procurador o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal de la Procuraduría para auxiliar a otras autoridades que lo requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la procuración de justicia. El auxilio se autorizara, mediante la expedición del acuerdo correspondiente, tomando en cuenta los recursos y las necesidades de la Procuraduría. El personal autorizado en los términos de este artículo, no quedará, por ese hecho, comisionado con las autoridades a quienes auxilie.”

El texto de la nueva ley orgánica vigente a partir del 09 de Octubre del 2009, dispone:

*“**Artículo 2.** (Atribuciones del Ministerio Público). La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por sí, por los Agentes de la Policía de Investigación bajo su conducción y mando, y por conducto de sus auxiliares: [...]*

***IX.** Auxiliar a otras autoridades en la investigación de los delitos de su competencia y en la persecución de los imputados, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados; [...]*

***Artículo 18.** (Convenios y otros instrumentos de coordinación y cooperación). La Procuraduría, a efecto de establecer líneas de acción para la debida procuración de justicia, podrá celebrar convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, con las instancias encargadas de la procuración de justicia en las Entidades Federativas y con las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político - Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; Administración Pública Federal, de los Estados y Municipios de la República; asimismo, podrá concertar programas de cooperación con instituciones y entidades del extranjero.*

***Artículo 19.** (Colaboración con otras autoridades). El Procurador o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal de la Procuraduría para auxiliar a otras autoridades que lo*

requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la procuración de justicia.

El auxilio se autorizará mediante el acuerdo u oficio de colaboración respectivo, considerando los recursos y necesidades de la Procuraduría”.⁵⁵

Ello significa que la ayuda proporcionada a otras autoridades por la procuraduría capitalina se limita ciertamente a la materia de procuración de justicia, sin que ello trascienda al buen funcionamiento del órgano coadyuvante, pues de nada serviría a la colectividad que un órgano estatal bajara su rendimiento por el hecho de colaborar con otros órganos estatales para la consecución de fines que si bien no le son ajenos, no son prioritarios.

Como el lector puede darse cuenta, los acuerdos emitidos por el C. Procurador tienen limitaciones de distinta naturaleza, ya que se trata de actos emanados de una facultad reglamentaria que tiene por finalidad organizar la estructura y funcionamiento de la procuraduría a su cargo. A manera de ejemplo debo citar el texto de una tesis relativa a los acuerdos emitidos por el C. Procurador General de la República, cuyos límites y alcances han sido precisados en el punto que antecede, pero que sin embargo, vale la pena recalcarlo para su mejor comprensión.

RECURSOS ESTABLECIDOS EN ACUERDOS ADMINISTRATIVOS. SUS ALCANCES.- Aun cuando en el acuerdo administrativo A/010/96 emitido por el procurador General de la República, se precisó que las personas cuyo nombramiento respectivo hubiese sido objeto de terminación por no cumplir con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, podrán interponer ante el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación el recurso de revocación, si quien se considera afectado no hace valer dicho medio impugnativo, ello de ninguna manera puede establecer la improcedencia del juicio de amparo porque no existe la obligación de agotar dicho recurso al no estar previsto en la ley, sino en un acuerdo que no satisface esa característica, el cual sólo es una resolución unilateral, sin las cualidades de generalidad, imperatividad y abstracción, pues como instrumento jurídico, los efectos del acuerdo administrativo son exclusivamente internos.

⁵⁵ Decreto por el que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 18 de Agosto del 2009, publicado en la “Gaceta Oficial del Distrito Federal” en fecha 09 de septiembre del 2009, pp. 3,4 y 12.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en Revisión 13/97. Javier Jiménez Elías. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretaria: María de los Ángeles Pombo Rosas.

Tesis aislada. Novena época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Marzo de 1997. Página: 841.

De acuerdo a la tesis que se ha citado, los acuerdos dictados por el Procurador en nada se asemejan a la creación de una norma jurídica, se trata ni más ni menos que un mero acto administrativo que carece de las características de generalidad, abstracción e imperatividad, sobre todo para los gobernados que nada tienen que ver con la estructura y funcionamiento de las procuradurías.

Los acuerdos del C. Procurador son actos administrativos de carácter especial y de alcance limitado. Para el Doctor *Miguel Acosta Romero*, el acto administrativo *“es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”*.⁵⁶

El autor de la definición apunta que el acto administrativo supone la existencia de la manifestación unilateral de la voluntad proveniente de un órgano de gobierno, o de la ejecución de la decisión. Al mismo tiempo, dicho acto afecta los intereses de un individuo o grupo de individuos perfectamente bien definidos. El segundo paso consiste en la forma en que se manifiesta la voluntad unilateral del órgano de la administración. La decisión y la voluntad deben provenir del órgano competente en uso de sus atribuciones por lo que debe fundarse en derecho.⁵⁷

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso”*. 15ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 139.

⁵⁷ *Ibíd.* pp, 811 y 812.

Para el destacado jurista mexicano *Serra Rojas* el acto administrativo reúne ciertas características, las cuales son: un acto que corresponde al Derecho Público; es una decisión ejecutoria, pronunciada por autoridad de carácter administrativo, de carácter unilateral, que tiene por objeto crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, y cuya finalidad es la satisfacción de los intereses generales.

El mismo define el acto administrativo *“un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”*⁵⁸

A diferencia del Doctor *Acosta Romero*, el maestro *Serra Rojas* se abstiene definir la figura del acuerdo administrativo; sin embargo de la lectura minuciosa de su libro “Derecho Administrativo” se desprende claramente que al acuerdo le reputa el carácter de acto administrativo. En el referido libro clasifica el acto administrativo de conformidad con varios criterios, en los cuales encontramos los internos, es decir, *“Los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración que tiende a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.”*

Los actos que comprende son los siguientes:

- Actos que aluden a medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de unidades burocráticas;
- Actos que deben observarse en el despacho de los asuntos;
- Circulares, instrucciones y disposiciones administrativas.⁵⁹

⁵⁸ **SERRA ROJAS**, Andrés. *“Derecho Administrativo. Primer curso”*. 17ª edición, Porrúa, México, 1996. p. 238.

⁵⁹ Cfr.- **SERRA ROJAS**, Andrés. *“Derecho Administrativo”*. Tomo I, 11ª edición, Porrúa, México; 1982. pp. 254 y 255.

Para el autor Narciso Sánchez Gómez *“El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la necesidad de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado*⁶⁰.

Los acuerdos emitidos por el C. Procurador capitalino, son un acto formalmente administrativo por que proviene de una autoridad administrativa, y revisten las siguientes características:

- Tienen su origen en el Derecho Público;
- Unilateralidad;
- Tiene por objeto crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva;
- En ejercicio de sus atribuciones legales;
- Para el buen despacho de los asuntos encomendados a la Procuraduría;
- Su naturaleza es no normativa que la distingue claramente de la función legislativa.

Habrá muchas opiniones que afirmen que los acuerdos emitidos por el C. Procurador capitalino son de naturaleza cuasilegislativa, o reglamentaria; sin embargo, y a pesar de que no se dirigen a personas específicas, únicamente se deben dirigir a los servidores públicos del ente que encabeza y, con fines específicos delimitados por la ley orgánica y el reglamento de la institución.

En éste orden de ideas el Acuerdo que nos ocupa en la presente investigación es un acto formalmente administrativo, emitido por el C. Procurador capitalino, el cual forma parte de la Administración Pública Centralizada.

⁶⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Primer curso de Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1998. p, 321.

Por lo que hace a la legitimidad debemos decir que los acuerdos del procurador no son legítimos porque son unilaterales; es decir, que no son el reflejo del consenso y de la orquesta de voluntades. De hecho son actos de imposición para el mejor funcionamiento de la Procuraduría a su cargo. Lo legítimo es algo, una práctica, una decisión o un acto aprobado por una colectividad, a diferencia de los actos legales, los cuales se ciñen al mandato de la ley; es por ello que, ciertos actos pueden ser legales aunque no legítimos y viceversa. La legitimidad es una virtud de los actos, principalmente de la autoridad que se basa en el convencimiento y aprobación de todos o de las mayorías, razón por la que legamos categóricamente que los acuerdos del procurador sean legítimos, aunque si puedan ser legales, como ya lo hemos visto.

Por otra parte cabe hacer la aclaración del porque en el presente Capítulo se ha hecho mención al texto de las citadas Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, esto en atención a que durante el desarrollo de la presente investigación estuvo vigente la ley de fecha 30 de abril de 1996, pero al estar por concluir la presente investigación en fecha 09 de septiembre del 2009 fue publicada la nueva Ley Orgánica que abroga la ley del 30 de Abril de 1996 y entró en vigor a los treinta días de su publicación como lo establece en sus artículo segundo y tercero transitorios.

CAPÍTULO 4

4.1 LAS REGLAS DEL ACUERDO A/0003/99 PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Introducción

El principio de algo es el lugar, el tiempo y el espacio en donde comienza. También se entiende por principio a los factores que constituyen la base de cierta cosa u objeto de estudio.

Los principios que se hayan fuera del ordenamiento jurídico son de carácter metafísico, porque son factores o realidades que no son susceptibles de percibirse mediante los sentidos, tal es el caso de la justicia y la equidad. La justicia no es algo que se pueda ver, medir o tocar; en la mayoría de los casos, sus límites no son claros.⁶¹

Se debe precisar que existen ciertos principios que se colocan fuera del derecho y otros que han sido acogidos y reconocidos por éste y por lo tanto forman parte del mismo.

El debate en torno a los principios del derecho se incrementó a partir de que los Estados cuyas Constituciones son posteriores a la posguerra deseaban añadir a sus preceptos fundamentales valores morales. Cabe señalar que los principios jurídicos son un mecanismo utilizado por los juristas para que el intérprete del derecho tenga la posibilidad de resolver ciertos casos a donde las reglas no han podido llegar; lo cual permite colmar las lagunas del derecho.

⁶¹ Cfr.- **RABINOVICH BERKMAN**, Ricardo D. "Principios generales del Derecho Latinoamericano", Atrea, Argentina; 2006. pp. 20 a 22.

Además, los principios del derecho se expresan en muchos casos a través de fórmulas o enunciados morales. El Constituyente, el legislador y los Jueces con suma frecuencia acuden a nociones morales para justificar su proceder, por lo que se dice que los principios generales del derecho tienen una estrecha relación con la moral.

Una muestra de la incorporación de principios axiológicos a los textos Constitucionales y legales es el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, por la notoria influencia del *iusnaturalismo* en la construcción de los sistemas jurídicos contemporáneos. También debemos recordar que el carácter vinculante de la Constitución es producto de la evolución histórica del Estado, ya que en un principio solo se le consideraba como la suma de los factores reales de poder en una determinada nación.

La pluralidad de principios jurídicos reconocidos en el texto Constitucional impide que se pueda establecer un orden jerarquizado sobre los mismos. En ese orden de ideas, la Constitución mexicana contiene principios liberales pero al mismo tiempo ha establecido desde 1917 principios sociales que pudieran contraponerse o poner en conflicto la jerarquía de los mismos. En tal virtud, el operador jurídico deberá decidir la cuestión litigiosa buscando la respuesta que resulte más plausible o más aceptada, convincente con respecto a los principios Constitucionales de mayor relevancia. Aquí es donde vale la pena recalcar la importancia del discurso y de la argumentación para lograr la aplicación de cualquiera de ellos. Así por ejemplo, en los trabajos preparatorios del Código Napoleónico, la Comisión de Gobierno envió al Parlamento un proyecto en el que se decía que en las materias civiles, el juez habría de ver en la equidad, prohibiendo que pudiera abstenerse de resolver los casos que no hallaran una solución en la ley.⁶²

⁶² Cfr.- **RODRÍGUEZ CALERO**, Juan Manuel. "Principios del Derecho y razonamiento jurídico". Dikynson, España, 2004, pp. 127-133.

Para el pensador norteamericano de apellido *MacCormick* si existe en una comunidad, un sistema jurídico ordenado es porque gozamos de una capacidad para razonar, para tratar los casos iguales de la misma forma, y a los desiguales en forma distinta. Ahí se muestra la capacidad del ser humano para dar explicaciones, para comprender y describir el mundo natural. Si se da valor a la razón es porque se intenta asegurar la coherencia y la consistencia de nuestra actitud frente a la conducta de los demás.⁶³

La vinculación entre el razonamiento moral y el razonamiento jurídico no implica que podamos hablar de un criterio que permita dilucidar el carácter jurídico de una norma en base a su valor moral. En todo caso, supone la posibilidad que tiene el juez de resolver una determinada controversia acudiendo a la moral cuando los preceptos jurídicos no prevean la solución concreta.

La pirámide kelseniana es una forma de jerarquizar los principios y los valores de acuerdo a su reconocimiento en los textos jurídicos. Partiendo de la idea de la creación de un sistema jurídico, cuyas normas se caracterizan por su obligatoriedad y coercitividad, entonces se debe sancionar a aquel que infrinja el orden normativo. Así las cosas, si el texto Constitucional reconoce como principio, la libertad personal, salvo en los casos y bajo las condiciones establecidas en las leyes, entonces se debe sancionar la conducta de aquel que atente contra éste bien jurídico fundamental y que se coloca por debajo del derecho a la vida.⁶⁴

Por lo expuesto, para el autor *Sergio Azúa Reyes*, son principios generales del derecho aquellos “*que se identifican con la justicia; principios dictados por la razón y admitidos por el derecho; reglas universales de razón para dar soluciones particulares justas o equitativas; derecho universal común generado por la*

⁶³ Autor citado por **RODRÍGUEZ CALERO**, Juan Manuel. “Principios del Derecho y razonamiento jurídico”. Dikynson, España, 2004, p. 138.

⁶⁴ Cfr.- **RABINOVICH BERKMAN**, Ricardo D. “Principios generales del Derecho Latinoamericano”. Atrea, Argentina; 2006, pp. 35 y 36.

naturaleza y subsidiario por su función, aplicado como supletorio de las lagunas del derecho; pautas normativas o directrices de lo que debe ser.”⁶⁵

Las ideas de los principios generales del derecho son poco claras, se caracterizan por la subjetividad de quien aborda el tema, principalmente por quienes gustan por la filosofía del derecho. Lo cierto es que el derecho se funda en ideas, mismas que se encuentran esparcidas en la naturaleza, incluso consustanciales al hombre, pero que se vuelven exigibles, al menos en nuestro tiempo, a partir de su reconocimiento jurídico.

Los principios generales del derecho cumplen con una serie de funciones, como la de carácter interpretativo, en los casos en que acudimos a un principio para resolver una cuestión litigiosa que no encuentra solución en los textos legales; en ese sentido también integra el derecho, colmando las lagunas que en él existen; directiva porque a partir de su regulación Constitucional le dan sentido a las construcciones normativas de inferior jerarquía y finalmente, el autor *Sergio Azúa* les atribuye una función limitativa.

A nosotros nos interesa, más bien, su función directiva sobre la legislación secundaria; es decir, que dirigen y orientan la labor de los legisladores. El citado autor *Sergio Azúa* afirma que el legislador no crea, sino que más bien descubre el derecho. En ocasiones, el legislador, ya sea por ingenuidad, ignorancia o demagogia penetra en el sistema jurídico a través de la creación de una norma, misma que es incapaz de operar porque el sistema mismo la rechaza.⁶⁶ Los principios generales del derecho son la base ideológica de las normas jurídicas, la luz que guía al producto normativo para producir enunciados acordes con el sistema construido a partir de dichos principios.

⁶⁵ **AZÚA REYES**, Sergio T. “Los principios generales del Derecho”. 3ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 81.

⁶⁶ Cfr.- **AZÚA REYES**, Sergio T. “Los principios generales del Derecho”. 3ª edición, Porrúa, México, 2001, pp. 107 y 108.

Los principios Constitucionales son esas directrices ideológicas y teleológicas que permiten al Constituyente crear normas primarias que sean la base de todo un sistema jurídico. Esos principios Constitucionales pueden variar en el tiempo y el espacio; sin embargo, los que considero, tienen mayor relevancia y reconocimiento universal son los siguientes:

4.1.1 LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Libertad.- Nuestro texto Constitucional reconoce las siguientes libertades:

1. Se reconoce la libertad personal del hombre y se pronuncia en contra de la esclavitud. Además establece que todo esclavo que pise territorio mexicano, por ese solo hecho recobra su libertad, con el inherente derecho a la protección de las leyes mexicanas;
2. La libertad de trabajo;
3. Libertad de enseñanza o de cátedra;
4. Libertad de expresión de las ideas;
5. Libertad de imprenta;
6. Derecho de petición;
7. Libertad de reunión y de asociación;
8. Libertad de tránsito;
9. Libertad de cultos.

Así también han distinguido entre distintos tipos de libertades, como lo son: la libertad del espíritu y la libertad física; la libertad racional de la libertad irracional, es decir, la arbitraria. Se ha dicho que la libertad es *“la capacidad de autorrealizarse, de construirse su propia vida moral, de asumir su propia responsabilidad en las decisiones y en las acciones.”*⁶⁷

⁶⁷ FROSINI, Vittorio. “Derechos Humanos y Bioética”. Editorial Temis, Colombia, 1997, p. 16.

Justicia.- Etimológicamente hablando, la palabra justicia proviene del latín *iustitia*, término al que se considera como un cultismo general a todas las épocas.⁶⁸

El diccionario de la Real Academia Española define el término justicia de la siguiente manera:

- I. Virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece.
- II. Atributo de Dios por el cual arregla todas las cosas en número, peso o medida. Ordinariamente se entiende por la divina disposición con que castiga o premia, según merece cada uno.
- III. Derecho, razón, equidad.
- IV. Lo que debe hacerse según derecho o razón.
- V. La que regula igualdad o proporción entre las cosas cuando se dan o cambian unas por otras.⁶⁹

Para el reconocido jurista austriaco *Hans Kelsen* la Justicia aparece cuando hay intereses en conflicto. Este conflicto surge cuando hay una pugna de valores de intereses, y cuando la satisfacción de uno de los intereses en pugna lo hace a costa del otro.⁷⁰

Para el escritor español *Castán Tobeñas*, el término “justicia” es confuso y ambiguo, ya que se le pueden dar varias acepciones, a saber: *general*, como armonía, proporción o congruencia; *limitada*, armonía referida a las conductas humanas. La Justicia humana, *Latu sensu* abarca el campo moral y el jurídico; mientras que en *stricto sensu* abarca únicamente el jurídico; objetiva, la *justicia como principio, valor* o idea subjetiva, considerada como intuición o hábito

⁶⁸ Cfr.- **COROMINAS**, Joan. “Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana”. Vol. 2, 3ª edición, Editorial Gredos. España, 1976, p. 1079.

⁶⁹ Real Academia Española. “Diccionario de la Lengua Española”. Tomo 6, 22ª edición, Real Academia Española, España, 2001, p.902.

⁷⁰ Cfr.- **KELSEN**, Hans. “Que es la Justicia”. Greca editores, México, 1997, pp. 7-11.

personal; sentido propio, cuando se hace referencia al contenido intrínseco del derecho.⁷¹

El autor *Gustavo Zagrebelsky* advierte que una de las notas que caracterizan a las Constituciones modernas es que dentro de sus preceptos de forma intrínseca se agregan principios y valores que les dan su alma propia.

Asimismo reconoce que dichos principios y valores, durante mucho tiempo estuvieron carentes de incidencia práctica, constituyendo tan solo postulados utópicos o letra muerta para el Estado y los gobernados.

La justicia ya viene prevista en la Constitución como objetivo que los poderes públicos deben perseguir.⁷² Un ejemplo de preceptos Constitucionales en los que se contiene el principio de justicia son el 20 y 21 en donde podemos encontrar las garantías del inculpado y de la víctima en una causa criminal.

No obstante que el hombre requiere de su libertad para manifestarse plenamente, el vivir dentro de una sociedad ha hecho necesaria la regulación externa de la justicia, la cual debe procurar la vida en común sin llegar a la opresión. Se puede decir que la justicia tiene una existencia propia y objetiva, aunque esta no se presente de forma material, si tiene un carácter moral en cuanto busca un tratamiento general semejante para todos los hombres.

Legalidad.- Para iniciar el estudio del Principio de Legalidad hay que observar cómo definen los autores la legalidad. Este principio tiene hondas raíces Constitucionales, fue motivo de debate por los Constituyentes de diversas épocas en nuestro país, pero sobre todo se pretendió proteger con ella los atropellos de la

⁷¹ Cfr.- **CASTÁN TOBEÑAS**, José. "La Justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas". Servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. España, 1967, p. 10.

⁷² Cfr.- **ZAGREBELSKY**, Gustavo. "El derecho dúctil. Ley, derechos, Justicia". 3ª edición. Traducido por Marina Gascón. Editorial Trotta. España, 1999, p. 93.

autoridad, violentando los derechos fundamentales de los habitantes.⁷³ De hecho, sus antecedentes nacionales se remontan al artículo 28 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, cuyo texto expresa a la letra:

“Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.”

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define este principio de la siguiente forma:

“El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consagradas en la Constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo estado de derecho.

El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano en los artículos 14 y 16, cuyos medios de defensa contra actos o leyes que violen las garantías individuales se encuentran establecidos en los artículos 103 y 107.”⁷⁴

La Comisión Internacional de Juristas concibe el principio de legalidad en los siguientes términos: *“El principio de legalidad se basa en un doble ideal. Sea el que fuere el contenido del derecho, este principio implica, primeramente, que todo poder en el estado procede del derecho y se ejerce de conformidad con el*

⁷³ Cfr.- OVALLE FAVELA, José. “Garantías Constitucionales del Proceso”. Oxford University Press, México, 2002, pp. 272-274.

⁷⁴ “Diccionario Jurídico Mexicano”. Porrúa-UNAM, T. p-z, México, 1999, pp. 2614 y 2615.

Derecho. En segundo lugar, supone que el Derecho mismo se funda en un principio supremo, el del respeto de la persona humana.”⁷⁵

En relación a la garantía de legalidad, el maestro de la facultad de derecho *Alberto Castillo del Valle* menciona lo siguiente:

*“Esta garantía se llama de legalidad, ya que obliga a las autoridades estatales a fundar (basar) sus actos precisamente en las disposiciones legales, sin que puedan dar nacimiento a alguna actuación apartándose de los cánones jurídicos, a pesar de que se considere que se actúa en justicia. Por lo tanto, el soporte de la garantía es el principio general del Derecho que sostiene que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite hacer”.*⁷⁶

Equidad.- En su aspecto etimológico, la palabra equidad proviene de la voz latina “*aequitas*”, que significa moderación, templanza, justicia natural, en oposición a la justicia legal.⁷⁷

El reconocido catedrático *Bernardino Montejano* resalta la importancia que tiene la equidad en el sistema jurídico. Concibe a las leyes como el conjunto de normas generales, destinadas a la resolución de un número indeterminado de casos. A su vez, califica de justas a la mayor parte de las normas, aunque con algunas excepciones. Ahí donde la justicia de las normas no llega es momento en que la equidad entra en juego, desde su punto de vista, la equidad corrige la rigidez de la norma para adecuarla al caso concreto en función de la justicia natural.⁷⁸

⁷⁵ **PADILLA**, Miguel M. *“Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías”*. 3a edición, Abeledo-Perrot, Argentina, 1993, p. 11.

⁷⁶ **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del. *“Garantías del Gobernado”*. Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p.344.

⁷⁷ Real Academia Española. *“Diccionario de la Lengua Española”*. Tomo 5 (E-G), 22ª edición, Real Academia Española, España, 2001, p. 638.

⁷⁸ Cfr.- **MONTEJANO**, Bernardino. *“Curso de Derecho Natural”*. 5ª edición, Abeledo-Perrot, Argentina, 1994, p. 77.

En el Libro V de *“la ética Nicomaquea”*, Aristóteles habla de la justicia, de donde desprende la equidad, y textualmente escribe: *“...El error no está en la ley, ni en el legislador, sino en la naturaleza de la cosa, pues desde su origen la materia de lo operativo es así. Si acontece un caso particular fuera de lo dispuesto universalmente, entonces se procede rectamente si donde caló el legislador o en donde erró al hablar en absoluto, se corrige la falta. Lo equitativo es también justo y mejor que cierto justo, más no de lo justo absoluto, sino mejor que lo justo en el cual hay error por disponer absolutamente. Y ésta es la naturaleza de lo equitativo: la corrección de la ley donde falla por razón de su universalidad.”*⁷⁹

Seguridad jurídica.- En las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados, surgen actos de los primeros que afectan la esfera jurídica de los segundos; toda vez que el Estado al desplegar su actividad de imperio, necesariamente en coercitiva, afecta el ámbito jurídico de los gobernados. Es conveniente decir, que todo acto de autoridad tiene como finalidad imponerse a un sujeto por distintos motivos, y con ello afectar sus derechos fundamentales.

Dentro de un régimen jurídico esa afectación que tiene variadas consecuencias, debe obedecer a una serie de principios previos que se deben satisfacer, sin cuya observancia se afectaría de nulidad el acto de autoridad respectivo. El conjunto de modalidades jurídicas a que se debe sujetar un acto de autoridad para que surta todos los efectos jurídicos, es lo que constituyen las garantías de seguridad jurídica. Dicho en otras palabras, este conjunto de condiciones previas a que se debe sujetar la actividad estatal para generar una afectación válida de distinta índole en la esfera del gobernado son las garantías de seguridad jurídica.

Para el jurista *Adame Goddard* la seguridad jurídica *“es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos*

⁷⁹ **ARISTÓTELES.** *“Ética Nicomaquea”*. Versión española y notas de Antonio Gómez Robledo. UNAM. México; 1983. p. 113.

*regulares previamente establecidos”.*⁸⁰

En general, las garantías de seguridad jurídica que se contemplan en nuestra Norma Fundamental, como derechos públicos subjetivos individuales, que tiene el gobernado sobre el Estado, quien tiene la obligación de observarlos y acatarlos es de índole activa, ya que implica el cumplimiento de requisitos, condiciones y circunstancias que se exigen para que la afectación a la esfera jurídica del gobernado sea válida.⁸¹

La garantía de seguridad jurídica fundamentalmente protege los derechos personales, patrimoniales y la dignidad humana en relación con la autoridad. También contiene prevenciones Constitucionales tales que a los individuos les dan la confianza de que en sus relaciones con el gobierno estos no podrán actuar de forma arbitraria, solo podrán actuar respecto a las normas establecidas por la ley.⁸²

Los más importantes derechos de la seguridad jurídica son los siguientes: Derecho a la nacionalidad mexicana; Derecho de petición, a recibir respuesta escrita de la autoridad a toda petición planteada; irretroactividad de la ley; principio de autoridad competente; mandamiento escrito debidamente fundado y motivado; derecho a la vida privada; derecho a la administración de justicia expedita, completa, imparcial y gratuita así como prohibición de hacerse justicia por su propia mano; requisitos de las sentencias en materia civil (*lato sensu*); Detención sólo con orden judicial; derechos del detenido y de la víctima; requisitos del auto formal de prisión y efectos; prohibición de prisión por deudas civiles, entre otros.⁸³

⁸⁰ “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomo VIII, UNAM, México, 1984, p. 99.

⁸¹ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”. 6ª edición, Porrúa, México, 2000, pp. 199 y 200.

⁸² Cfr.- **BAZDRESCH**, Luis. “Garantías Constitucionales. Curso introductorio actualizado”. Editorial Trillas, México, 1994, p. 162.

⁸³ Cfr.- **OROZCO HENRÍQUEZ**, Jesús J. y **SILVA ADAYA**, Juan Carlos. “Los Derechos Humanos de los mexicanos”. 3a edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, pp. 25 y siguientes.

Supremacía Constitucional.- El principio de supremacía Constitucional está previsto en el artículo 133 de la Norma Fundamental que a la letra dispone:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Los estudios de nuestra historia Constitucional afirman que este principio fue copiado de la Constitución norteamericana, en cuyo artículo 6 se estableció:

“Esta Constitución, las leyes de la federación que en virtud de ella se sancionaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren por la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de la tierra. Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados.”

En la opinión del constitucionalista *Guillermo Pacheco Pulido*, el texto de nuestro artículo 133 Constitucional es una mala copia del precepto contenido en la Constitución norteamericana de 1787.⁸⁴

En el precepto Constitucional aludido párrafos arriba no se establece garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía Constitucional y jerarquía normativa, por virtud de los cuales la Constitución Federal, sus leyes reglamentarias, así como los tratados celebrados con otros países, por el Presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces estatales arreglarse a dichos Ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de

⁸⁴ Cfr.- **PACHECO PULIDO**, Guillermo. “Supremacía Constitucional y federalismo jurídico”. Porrúa, México, 2000, p. 58.

que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deben sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos Constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Ley Suprema y no las contenidas en las leyes ordinarias, aun cuando estén de acuerdo con la Constitución Local respectiva, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control Constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 Constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Dicho en otras palabras, las autoridades locales de los tres poderes deben cumplir con el principio de legalidad, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser los órganos de competencia exclusiva en el control de la constitucionalidad.

El reconocido catedrático de la UNAM, *Rolando Tamayo y Salmorán* afirma que la característica más distintiva de la Constitución es la Supremacía Constitucional, característica o principio bajo el cual el orden jurídico, en su totalidad se encuentra sometido a los preceptos de la Constitución. De la misma manera, los órganos de autoridad encuentran sus facultades dentro del cuerpo normativo de la Constitución. Sin embargo, reconoce que en la dogmática Constitucional no se reconoce por unanimidad el principio de supremacía⁸⁵ que se preconiza en la presente tesis.

⁸⁵ Cfr.- **TAMAYO Y SALMORÁN**, Rolando, "Introducción al estudio de la Constitución". UNAM, México, 1998. p. 235.

La dogmática Constitucional encuentra que la supremacía de la Constitución se debe al contenido de la misma, al valor de sus preceptos; mientras que la jurisprudencia dogmática sostiene que se trata de una mera consecuencia, de un acto meramente circunstancial, del simple hecho de que la Constitución es superior.

El autor resalta el hecho de que los poderes constituidos desprenden sus atribuciones y competencias de la Norma Fundamental (Constitución), circunstancia que evidencia su supremacía frente a los demás ordenamientos del sistema jurídico.

La dogmática Constitucional sostiene la supremacía de la Constitución por virtud de ser regla de competencia que se funda en los dogmas de Poder Constituyente o de soberanía popular. Con ello se quiere decir, que la Constitución es producto del Poder Constituyente, en consecuencia los poderes constituidos deben arreglarse a los principios y reglas de competencia de dicho poder.⁸⁶

División de poderes.- El Doctor *Héctor Fix Zamudio* afirma que la formulación definitiva de la teoría de la división de poderes se realizó por Locke⁸⁷ y Montesquieu; siendo éste último el más cercano progenitor y creador indiscutible de dicha doctrina.⁸⁸

En su libro "*El espíritu de las leyes*", *Montesquieu* escribe sobre su observación crítica, así como de la experiencia adquirida durante su estancia en Inglaterra, inspirado en las costumbres del lugar y su régimen gubernativo, sin dejar de mencionar la fuerte influencia que en su pensamiento ejerció Locke. *Montesquieu* justifica su teoría de la división de poderes en la necesidad de preservar la libertad

⁸⁶ *Ibíd* pp, 236 y 237.

⁸⁷ Una de las diferencias fundamentales entre este autor y el pensamiento de Montesquieu es que éste último desmembra el poder judicial del poder ejecutivo, mientras que Locke solo habla de dos poderes, siendo estos el legislativo y el ejecutivo, dentro del cual se ejerce el judicial; al entrañar la aplicación de las leyes al caso concreto.

⁸⁸ Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador. "Derecho Constitucional mexicano y comparado". Porrúa-UNAM, México, 1999, p. 385.

del hombre dentro de la comunidad política, con independencia del régimen de gobierno en que esta se constituya.

La idea de poder la equipara al órgano de autoridad, y para lograr el equilibrio entre los distintos órganos de autoridad del Estado, habría que dividir las funciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial entre los distintos órganos de autoridad que integran el gobierno.

Asimismo mediante el poder legislativo el magistrado o príncipe produciría leyes, las abrogaría y las modificaría; mediante el Poder Ejecutivo se evitarían invasiones, prevendría la seguridad pública, enviaría y recibiría embajadas, etc.; y mediante el Judicial castigaría los crímenes y resolvería los conflictos que surgieran entre los particulares.

Advirtió que cuando se reúnen en una sola persona o un mismo órgano los Poderes Ejecutivo y Legislativo se corre el riesgo de que no haya libertad, ya que el monarca pudiera crear leyes arbitrarias para aplicarlas tiránicamente.

Nuestra Norma fundamental en su artículo 49 ha acogido el principio de la división de Poderes, numeral que se relaciona estrechamente con los artículos 50, 80, 94 y 115 del mismo documento. La Carta Magna claramente expresa que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, de conformación bicameral; el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión será depositado en un Presidente; en tanto que el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

Sin embargo, la misma Constitución establece un régimen Republicano y Federal, otorgando autonomía a las entidades federativas que componen el Estado mexicano; por lo que el Pacto Federal previene que los Estados adopten una forma republicana de gobierno, representativo, y cuyo poder también estará

dividido para su ejercicio en los mismos tres; es decir, en Ejecutivo, que será depositado en el gobernador de la entidad federativa; el Poder Legislativo que se depositará en una legislatura local⁸⁹; mientras que el Poder Judicial en un Tribunal Superior de Justicia.

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.-

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Controversia Constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 80/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Jurisprudencia. Novena época

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Septiembre de 2004. Página: 1122.

⁸⁹ Cfr.- LANZ DURET, Miguel. "Derecho Constitucional mexicano". 5ª edición, Norgis editores, México, 1959, p. 101.

Con todo y que el principio de división de Poderes ha tenido modificaciones en su aplicación práctica, es decir, que ha tenido una evolución hacia su relajamiento, no constituye un argumento suficiente para afirmar su obsolescencia y pensar en su abolición; sino por el contrario, dicho principio ha sido un instrumento implacable para el ejercicio de la libertad, al distribuir el poder en varios órganos y establecer en ellos controles recíprocos a fin de evitar el despotismo y el abuso de autoridad.

4.1.2 LOS PRINCIPIOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO

Los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son totalmente distintos a los que se hayan en la Constitución Política, la razón de ello es que unos son principios fundamentales sobre los cuales se ha erigido el Estado mexicano, y los principios que deben regir el funcionamiento del Ministerio Público son de naturaleza distinta, aunque de gran trascendencia para la debida procuración de justicia penal.

Los referidos principios son:

- **Legalidad.**- Sobre éste ya hemos dicho que trata sobre el efectivo cumplimiento de la ley, y al mismo tiempo hacer que los demás respeten los preceptos normativos.
- **Honradez.**- Por ella debemos entender rectitud de ánimo e integridad en el obrar. Por virtud del citado principio, los miembros de la institución ministerial deben actuar ajenos a los actos de corrupción, con estricto apego a sus funciones y al marco legal.
- **Lealtad.**- La lealtad a la institución y a la sociedad es importante para combatir a la delincuencia, sobre todo al crimen organizado, cuyos miembros nunca se detendrán hasta conseguir que algunos miembros de la institución cedan ante sus pretensiones.

- **Imparcialidad.**- Este principio indica al Ministerio Público la obligación de actuar de manera objetiva, sin prejuicios, con el sólo propósito de investigar la verdad histórica de los hechos denunciados, sin importar quién es la víctima del delito o el probable responsable. Los miembros de la Institución se ven obligados a actuar tal y como lo establece la ley, evitando enderezar la balanza de la justicia por cuestiones ajenas a la debida procuración de justicia.
- **Profesionalismo.**- Los miembros de la institución del Ministerio Público debemos ser profesionales en el desempeño de las funciones que nos han sido encomendadas. Ello significa que debemos ser capaces física, intelectual y moralmente para desarrollar el servicio público. Debemos dar el 100% de nuestra capacidad, a sabiendas que de nosotros depende, en gran medida la paz social y la seguridad de las calles de nuestra gran ciudad.
- **Eficacia.**- Por este principio debemos entender la capacidad de lograr un efecto deseado o esperado. El principal efecto que se espera mediante la labor de todos los que formamos parte del Ministerio Público es investigar los hechos denunciados presuntamente delictivos para asegurarnos de que las personas probables responsables sean llevadas a juicio ante los tribunales del fuero común, por los delitos cometidos en detrimento de los bienes jurídicos tutelados por la norma penal y que corresponden a los miembros de la sociedad.
- **Eficiencia.**- Mediante éste principios se busca el cumplimiento de los objetivos trazados por la institución con el menor costo posible para el Estado y la sociedad. En este rubro debemos decir que el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asignan recursos a la Procuraduría capitalina para e combate a la delincuencia, y con esos dineros, la institución debe cumplir con la misión que les ha sido encomendada desde la propia Constitución Federal.
- **Diligencia.**- La diligencia, en sentido más alto, es el esmero y el cuidado en ejecutar algo. Una prontitud de hacer algo con gran agilidad tanto

interior como exterior. En este sentido, quienes pertenecemos orgullosamente a la institución ministerial debemos trabajar con esmero y dedicación, porque de nosotros depende que los verdaderos delincuentes sean castigados por sus acciones, pero al mismo tiempo no es adecuado que llevemos a proceso a personas que no han cometido delito alguno, y que de la propia investigación no se desprendan elementos suficientes para consignarles ante las autoridades del poder judicial local.

4.1.3 LAS REGLAS DEL ACUERDO A/003/99

Las reglas del Acuerdo A/003/99 dictadas por el Procurador General de Justicia son numerosas, que pareciera un texto legislativo; de hecho su propia estructura y redacción se asemeja a una ley. Recordemos que las características de la ley son su generalidad, abstracción y coercitividad.

El acuerdo consta de ocho capítulos, que se titulan:

- Capítulo I
Disposiciones generales; artículos 1 a 3
- Capítulo II
De los derechos de la población ante el Ministerio Público y de los servicios que a la misma se le deben; artículos 4 a 15
- Capítulo III
De las agencias del Ministerio Público; artículos 16 a 22
- Capítulo IV
De las agencias investigadoras del Ministerio Público, artículos 23 a 42
- Capítulo V
De las agencias de procesos y de revisión, del Ministerio Público; artículos 43 a 57
- Capítulo VI
De los criterios para la determinación de la averiguación previa; artículos 58 a 79

- Capítulo VII

De los sistemas informáticos y de los libros de gobierno; artículos 80 a

- Capítulo VIII

De la evaluación del desempeño de las agencias y de su personal, de la promoción y estímulos profesionales

- Transitorios⁹⁰

En relación a la generalidad debemos decir que se refiere a que el supuesto jurídico contenido en la norma no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas de la misma, y que por ello dichas consecuencias jurídicas serán imputables a cualquier persona que se ubique en los supuestos normativos.

La segunda característica de la norma jurídica es la abstracción, y que se refiere a la indeterminación objetiva, y que significa que la ley regule por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin que se pueda excluir individualmente ciertos casos.⁹¹

Para el reconocido escritor, Norberto *Bobbio*, no sólo en un Estado democrático parlamentario, como él afirma, sino que incluso en una de corte presidencialista, el órgano de principal producción legislativa es la asamblea, congreso, parlamento, etc., y las leyes son en la mayoría de los casos prescripciones colectivas, toda vez que el sujeto activo es la colectividad de personas; generales por que se dirigen a todos los individuos de una determinada clase y no a un individuo concreto; y abstractas, porque prescriben una acción tipo a realizar cada vez que el sujeto

⁹⁰ Acuerdo A/003/99 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1999, p. 70-109 y publicado en el "Gaceta Oficial del Distrito Federal" el 22 de julio de 1999.

⁹¹ Cfr.- Voz "ley". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano". 9ª edición, Tomo I-O, Porrúa, México, 1996, p. 1964.

pasivo se encuentre en una determinada situación, y no una acción específica a realizar.⁹²

El Capítulo segundo del acuerdo está dedicado al reconocimiento de los derechos de la población ante el Ministerio Público, sobre lo cual debo decir lo siguiente: Como se ha visto a lo largo de la presente obra, los acuerdos dictados por el Procurador o por cualquier titular de las dependencias gubernamentales no son actos de naturaleza legislativa, además de que exclusivamente se pueden dirigir a los miembros de la institución con el propósito de organizar su estructura y funcionamiento, en base a la división del trabajo. Entonces, al no ser las reglas del acuerdo normas jurídicas generales, impersonales y abstractas, considerándose meras reglas de funcionamiento y operación de las instituciones gubernamentales, debemos concluir que no es el acto jurídico a través del cual se deban reconocer o desconocer derechos a la población.

Si la finalidad que perseguía el C. Procurador en turno era que los servidores públicos de la Procuraduría capitalina respetaran los derechos de la víctima y de los inculcados, yo creo que lo mejor hubiera sido cerciorarse de que todos cumplan con lo establecido en la Constitución Política, en el Código de Procedimientos Penales, en la Ley Orgánica de la Procuraduría y su respectivo reglamento vigentes. No creo que la reproducción de tales derechos en un acuerdo sea el mecanismo a través del cual logren respetarse.

Otro problema que enfrentamos en la procuración de justicia es que los servidores públicos debieran de desahogar la mayor cantidad de trabajo posible en detrimento de la calidad de las investigaciones que se realizan durante la averiguación previa; de verdad hace falta una verdadera policía investigadora, que salga en busca de hallazgos que pudieran constituir pruebas que nos permitan conocer la veracidad de los hechos denunciados por la ciudadanía.

⁹² Cfr.- **BOBBIO**, Norberto. "Contribución a la teoría del Derecho". Ed. Ruiz Miguel, Alfonso, Valencia, España, 1980, pp. 294 y siguientes.

Una vez denunciados los hechos y ratificada la declaración, en ocasiones, la averiguación deja de tener impulso procesal por parte de los interesados, y ante la falta de trabajo de campo, para recopilar los elementos probatorios para comprobar los hechos denunciados, el Ministerio Público se dispone a determinar el no ejercicio de la acción penal, para luego enviar al archivo el expediente. Pero, eso no es lo peor, sino que los expedientes habrán de enviarse al archivo para su resguardo por un año cuando se trate de averiguaciones previas relacionadas con hechos probablemente delictivos en los que se haya extinguido la acción penal por prescripción y tres años, en los casos distintos al indicado anteriormente.

El cumplimiento del artículo 76 del Acuerdo en cita implica en numerosas ocasiones que se coarte el derecho de la víctima o de los ofendidos, en su caso, a lograr que se haga justicia sobre los hechos denunciados dañosos para sus bienes jurídicos fundamentales. Ello significa que muchas indagatorias son destruidas antes de que corra el término de la prescripción de los delitos denunciados, lo cual es evidentemente atentatorio en contra de los gobernados en su garantía de audiencia, y la necesaria administración de justicia en una de las más conflictivas y grandes ciudades del país.

Ahora bien, en relación con el no ejercicio de la acción penal tenemos que el mismo acuerdo en su articulado establece un procedimiento de impugnación en su artículo 68 a la letra dispone:

“El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos previstos en el artículo 63 anterior, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, para que la fiscalía

resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la presentación del escrito.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de agentes Auxiliares en los casos previstos en el artículo 64 anterior, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de la presentación, al subprocurador de averiguaciones previas correspondiente. El subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificará por el mismo procedimiento establecido en este acuerdo.”

En virtud de todo lo dicho, a pesar de que los acuerdos del C. Procurador no tienen la naturaleza de una ley porque carecen de generalidad y abstracción, porque únicamente pueden obligar a los inferiores jerárquicos en lo que respecta a la estructura y funcionamiento de la institución, y no es una fuente generadora de derechos, entonces debemos concluir que una resolución de no ejercicio fundada en las reglas del citado acuerdo es inconstitucional, tal y como lo expondré en el último punto que le sigue.

4.1.4 INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO A/003/99

Las determinaciones del Ministerio Público fundadas en las reglas del Acuerdo A/003/99 son inconstitucionales toda vez que el C. Procurador excede las funciones que le han sido expresamente encomendadas por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En el presente punto habré de analizar la inconstitucionalidad del acuerdo, tan solo en alguno de sus aspectos. Por la importancia que tiene el ejercicio de la acción penal para llevar a proceso a probables delincuentes que han vulnerados derechos fundamentales de la víctima y de los ofendidos, así como por ser un

eminente riesgo para la paz social, entonces habré de referirme a la inconstitucionalidad de los artículos del acuerdo en los que se ha establecido un recurso para inconformarse del no ejercicio de la acción penal.

El penalista mexicano, *Ángel Martínez Pineda* concibe *“la acción penal como el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal de acuerdo con las formalidades de orden procesal”*.⁹³

Por su parte, otro reconocido jurista, ya citado, *Cesar Augusto Osorio y Nieto* *“La acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto”*.⁹⁴

Para el mismo autor el no ejercicio de la acción penal se resuelve cuando agotadas las diligencias de la averiguación previa se determina la inexistencia de uno o varios elementos integrantes del cuerpo del delito y por tanto que no hay probable responsable; o bien, que ha operado algunas de las causas que extingue la acción penal.⁹⁵

Desafortunadamente, en la práctica, es tal la carga de trabajo que con suma frecuencia, en el afán de darle carpetazo a los asuntos, se resuelve el no ejercicio de la acción penal por la falta de elementos, cuando en el fondo sabemos que la falta de elementos aportados por el denunciante es uno de los motivos que orilla al representante social a terminar con las indagatorias porque en otros casos la realidad es que no se hacen investigaciones apropiadas. En este caso, la resolución fundada en el acuerdo A/003/99 de la Procuraduría negando el ejercicio de la acción penal es violatoria de la garantía de impartición de justicia establecida en el artículo 17 Constitucional, toda vez que el Ministerio Público a través de tal

⁹³ **MARTÍNEZ PINEDA**, Ángel. *“Estructura y valoración de la acción penal”*. Editorial Azteca, México, 1968, p. 37.

⁹⁴ **OSORIO Y NIETO**, César Augusto. *“La Averiguación Previa”*. 11ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 27.

⁹⁵ Cfr.- **OSORIO Y NIETO**, César Augusto. op. cit.-, p. 27.

resolución niega la posibilidad de la víctima y de los ofendidos para acudir ante los tribunales en reclamo de justicia penal.

Al mismo tiempo es violatoria de la fracción II del apartado “B” del artículo 20 Constitucional porque el Ministerio Público deja de desahogar todas las diligencias que pudieran ser necesarias para integrar adecuadamente la averiguación, enviando al archivo un expediente que aún puede ser integrado para luego destruirlo, incluso antes de que corra el tiempo de la prescripción del delito de que se trate.

Vale la pena enfatizar que la prescripción en materia penal es la pérdida de derecho por el transcurso del tiempo inspirándose en un sentido de justicia y de seguridad jurídicos, y en donde se apercibe que de no hacerse valer el derecho consignado en la norma, dentro del lapso que la ley fija, hacer que se pierda tal derecho.⁹⁶

En base a ésta figura, resultaría que el Estado puede perder el derecho a ejercitar la acción penal correspondiente cuando el Ministerio Público, como órgano titular de dicho ejercicio⁹⁷ deje de hacerlo en tiempo, ya sea por falta de elementos para ello, o en su caso, por negligencia de sus autoridades.

Para autores de la talla de *Beccaria*, *Bentham*, *Garofalo* y *Ferri*, la figura de la prescripción es de peligro para la seguridad de la colectividad que sin duda alguna protege a los delincuentes incorregibles. Y afirman que únicamente podría darse

⁹⁶ Cfr.- **ORELLANA WIARCO**, Octavio Alberto. “Curso de Derecho Penal. Parte General”, Porrúa, México, 1999, p. 430.

⁹⁷ El artículo 21 Constitucional divide claramente las funciones de procuración y administración de justicia cuando preceptúa: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”; y con las reformas del 18 de junio del 2008, “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”

cuando el delincuente ha sido corregido, aunque para ellos existen otras figuras más adecuadas como lo son el indulto y la rehabilitación.⁹⁸

Peor aún resulta que el Procurador ordene la destrucción de los expedientes tiempo antes de que prescriba la acción penal. Eso es muy delicado y violatorio de las Garantías Constitucionales que se han establecido a favor de la víctima o de la parte ofendida por la comisión de un ilícito penal.

La resolución que al efecto se emite, también atenta contra el principio de la división de poderes, toda vez que cada uno de los órganos del Estado les ha sido determinada una determinada competencia con la finalidad de cumplir el objeto que le ha dado vida, y en el caso concreto, el C. Procurador no es la autoridad estatal a quien se le haya encomendado la creación de leyes procesales a través de las cuales se reconozcan recursos a favor de la víctima u ofendido para atacar las resoluciones emitidas por el Ministerio Público.

Ante esta situación, la víctima u ofendido tienen una vía para atacar la resolución en que se resuelve el no ejercicio de la acción penal, fundada en los acuerdos del C. Procurador, siendo "El Juicio de Amparo". La acción de Amparo es el derecho público subjetivo que tiene todo gobernado de acudir ante los tribunales de la federación (entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación según el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación) cuando considere que una ley o acto de cualquier autoridad del Estado en las hipótesis que contempla el artículo 103 de la Constitución Federal, viola sus garantías individuales, con el objeto de que se le restituya en el goce y disfrute de las mismas.⁹⁹

De ésta guisa tenemos que el Juicio de Amparo es la institución jurídica de carácter impugnativo en contra de las resoluciones de no ejercicio de la acción

⁹⁸ Autores citados por **PLASENCIA VILLANUEVA**, Raúl. "Análisis del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Terceras Jornadas sobre justicia penal." Fernando Castellanos Tena, UNAM, México, 2003. pp. 169 y 170.

⁹⁹ Cfr.- **CHÁVEZ CASTILLO**, Raúl. "Diccionarios Jurídicos Temáticos. Juicio de Amparo." Vol. 7. Editorial Harla. México; 1999. p. 1.

penal que determine el Ministerio Público, cuando estas se funden en los acuerdos del C. Procurador y atenten contra los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior procedo a citar los siguientes criterios jurisprudenciales:

ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE AQUÉLLA.-

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

NOVENA ÉPOCA:

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, mayo de 2001, página 11, Primera Sala, tesis 1a./J. 16/2001; véase la ejecutoria en la página 12 de dicho tomo.

ACCIÓN PENAL, RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.-

El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción I, dispone, entre otros supuestos, que los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán de los juicios de garantías que se promuevan "... contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal ...". Ahora bien, como donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es válido interpretar en forma extensiva la fracción de mérito y sostener que la competencia también se surte cuando la sentencia que se dicte en el amparo pueda producir la consecuencia de afectar la libertad personal del tercero perjudicado que, en el caso de un juicio promovido en contra de una resolución de no ejercicio de la acción penal, lo sería, por supuesto, el indiciado o inculpado. Aun cuando no todos los delitos se sancionan con la privación de la libertad, la afectación debe entenderse en sentido amplio, pues aun tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad, la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los artículos 19, 20, 21, primer párrafo, constitucionales; 94 a 108, 111 a 114, 118 a 121, 122, 124, 135, 136, 139, 140, 141, 144, 147, 152, 189, 191, 262, 268 bis y 273, entre otros, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 13 y 15 del Código Penal para el Distrito Federal, se obtiene que si en el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los Jueces de Distrito en los juicios de amparo para conocer de actos materialmente penales, la competencia de que se trata no sólo se actualiza con fundamento en la fracción I antes examinada, sino en dicho numeral. En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo en su contra le corresponde a un Juez de Distrito en dicha materia, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también porque al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expeditéz en el fallo.

15 Novena Época; Pleno; Ap. 2000. Tomo II, Penal; Jurisprudencia, SCJN; Pág. 14.

Contradicción de tesis 9/96.-Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.-26 de agosto de 1997.-Once votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre de 1997, página 5, Pleno, tesis P./J. 91/97; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 427.

ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO INVADE EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO.-

La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como Juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común que, por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los Jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.

120 Tesis Aislada. Novena Época; Pleno; Ap. 2000, Tomo II, Penal; P.R. SCJN; pàg. 61.

Amparo en Revisión 32/97.-Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.-21 de octubre de 1997.-Once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en Revisión 961/97.-Alberto Santos de Hoyos.-21 de octubre de 1997.-Once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Armando Cortés Galván.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 108, Pleno, tesis P. CLXVII/97.

ACCIÓN PENAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR POR VÍA JURISDICCIONAL LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 1995.-

En el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, adicionado por decreto del 30 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad, antes no existente, de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, disposición que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, toda vez que los artículos transitorios de dicho decreto no postergaron su entrada en vigor, ni condicionaron ésta a la expedición de ningún ordenamiento, como lo hicieron respecto de otros aspectos reformados, según se infiere de los artículos octavo y noveno transitorios; además, la reforma en comento no se ubica en la hipótesis establecida en el artículo décimo primero transitorio, pues éste se refiere a aquellos aspectos comprendidos en las reformas sobre los que ya existían leyes reglamentarias o acuerdos generales, que la disposición transitoria autoriza se continúen aplicando en lo que no se opongan a las mismas reformas, mientras se expidan las nuevas disposiciones, lo que no se actualiza en relación con la citada reforma al artículo 21 constitucional, dado que antes no existía disposición constitucional alguna que permitiera impugnar por vía jurisdiccional las mencionadas resoluciones del Ministerio Público y, obviamente, tampoco existían sobre el particular disposiciones legales, reglamentarias o acuerdos generales que en el caso pudieran seguir aplicándose, mientras se expide la ley reglamentaria respectiva, máxime si se toma en consideración, que tal precepto transitorio sólo tiene por objetivo facilitar la inmediata aplicación de reformas que puedan compaginar o armonizar con leyes reglamentarias o acuerdos generales que ya estaban en vigor, lo que no es el caso de la reforma en estudio.

121 Tesis Aislada. Novena Época; Pleno; Ap. 2000, Tomo II, Penal; P.R. SCJN; pàg. 61.

Amparo en Revisión 32/97.-Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.-21 de octubre de 1997.-Once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Armando Cortés Galván.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 109, Pleno, tesis P. CLXIII/97.

Da lugar a mencionar que con la entrada en vigor en fecha 09 de Octubre del 2009, de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 09 de Septiembre del 2009, de la cual a la fecha no se ha expedido Reglamento alguno, se ha generado una incertidumbre jurídica, ya que no es posible aplicar supletoriamente el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal de fecha 26 de octubre de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999, el cual estando vigente, ha quedado tácitamente derogado puesto que éste reglamenta la Ley Orgánica de 1996.

Por otra parte la nueva Ley Orgánica regula dentro de las atribuciones del Ministerio Público, la de investigar los delitos y perseguir a los imputados con la Policía de Investigación y el auxilio de servicios periciales, como lo establece en su artículo 2º fracción I. Y en su artículo 3º en relación a dicha atribución establece:

“Artículo 3. (Investigación de los delitos). Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2º de esta Ley, sobre la investigación de los delitos en la averiguación previa y la persecución de los imputados comprenden:[...]

XIV. Determinar la reserva de la averiguación previa conforme a las disposiciones aplicables cuando:

a) No exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba investigarse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;

b) No se pueda determinar la identidad del imputado, y

c) En los demás casos que prevé el Reglamento de esta Ley.

Para los efectos de esta fracción, el Reglamento determinará los supuestos para determinar en definitiva los casos en que el Agente del Ministerio Público proponga la reserva de la averiguación previa.

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

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, o no haya elementos probatorios que acrediten su existencia, según la descripción contenida en la ley;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite que el imputado haya cometido el delito o participado en su comisión;

c) De las diligencias practicadas en la averiguación previa se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito;

d) Cuando se hubiese extinguido la pretensión punitiva, en los términos de las normas legales aplicables;

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

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

Para los efectos de esta fracción, el Reglamento determinará los supuestos para determinar en definitiva los casos en que el Agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal. [...]¹⁰⁰

Lo que permite ver que se vuelve a retomar la figura de *la reserva* que deroga tácitamente al no ejercicio de la acción penal, temporal, regulado en la Ley Orgánica de 1996 y al mismo tiempo las bases establecidas en el Acuerdo del Procurador A/003/99.

Y contradictoriamente se expide el Oficio Circular OC/011/2009, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal de fecha 17 de Noviembre del 2009 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por medio del cual por el que se instruye a los Agentes del Ministerio Público y Oficiales Secretarios que integran averiguaciones previas respecto de la determinación de la Reserva, continua ordenando la aplicación del Acuerdo A/003/99, para el caso de que sea promovido recurso de inconformidad en contra de la resolución de la Reserva, el cual se tramitará y resolverá conforme a las reglas que rigen las impugnaciones del no ejercicio de la acción penal establecidas en el citado Acuerdo¹⁰¹.

Lo anterior operando desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal el nueve de Octubre del

¹⁰⁰ Decreto por el que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 18 de Agosto del 2009, publicado en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" en fecha 09 de septiembre del 2009, pp. 5-6.

¹⁰¹ Oficio Circular OC/011/2009, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal de fecha 17 de Noviembre del 2009 publicado en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" de fecha 24 de Noviembre del 2009.

2009, puesto que su reglamentación fue hasta el cuatro de febrero del 2010, entrando en vigencia el doce de febrero del 2010.¹⁰²

Por otra parte el jueves 22 de Octubre del 2009 el Pleno del Senado de la República decidió interponer una controversia Constitucional en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la promulgación de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual hace modificaciones estructurales en la Procuraduría capitalina, como es el caso de la famosa Fuerza Especial Antisecuestros (FAS) y el cambio de nombre de la Policía Judicial a Policía Investigadora, toda vez que existe una laguna jurídica sobre las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar respecto de la Ley Orgánica de la Procuraduría, cuestionándose de esta forma la fracción V de la Base Primera, apartado C del artículo 122 de la Constitución Federal.

¹⁰² Decreto por el que expide Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 4 de Febrero del 2010, publicado en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" en fecha 11 de Febrero del 2010, pp. 13-91.

CAPÍTULO 5

5.1 CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ANTECEDENTES. EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

5.1.1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986-1987 Y LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La reforma Constitucional a la fracción VI de artículo 73 dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuvo lugar en el año de 1987. La metamorfosis de la Capital de la República se debe entre otras razones, a la necesidad de legitimar y democratizar las instituciones políticas que gobiernan a los habitantes que residen en la ciudad más importante de la República.¹⁰³

El nuevo órgano estaría constituido por 40 integrantes, electos por el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de representación de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas de circunscripción plurinominal.

La Asamblea de Representantes se gesta con una facultad legislativa muy limitada, toda vez que sólo podía expedir Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, tal y como si se tratara de la facultad legislativa de un Ayuntamiento, como se desprende de los artículos 21 y fracción II del artículo 115 Constitucionales. Dentro del procedimiento legislativo ordinario cuenta con la facultad de iniciativa de ley exclusivamente en los asuntos que atañen al Distrito Federal. Entre sus facultades de control política destacan: la aprobación de

¹⁰³ Cfr.- CONTRERAS, Raúl. "La Ciudad de México como Distrito Federal y como entidad federativa". Porrúa, México; 2001. p. 186.

nombramientos de los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como aprobar los nombramientos de los Magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Del estudio de las facultades legislativas y de control político otorgadas a la Asamblea de Representantes y comparando con las facultades otorgadas a los Congresos Estatales se advierte su notoria inferioridad jerárquica, su poder limitado y disminuido con que se gestó, intencionalmente, por supuesto.

Por lo expuesto, hay quien llegó a encontrar en la Asamblea de Representantes una naturaleza jurídica distinta a la de un órgano legislativo, viéndolo más bien como un órgano administrativo y de gobierno de la Capital de la República.

5.1.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993

El 6 de Julio de 1993 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa ante el Congreso General de la Republica a efecto de reformar diversos artículos Constitucionales, en cuya exposición de motivos, entre otras cosas señaló:

*“La creación de las nuevas instituciones de Gobierno del Distrito Federal esta concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y, al mismo tiempo garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no solo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección de popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que mas les incumben... la asunción de las facultades legislativas por la Asamblea que se propone en la iniciativa tiene como fin primario el de permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el Gobierno del Distrito Federal, sin el cual sería inviable el avance democrático que constituye la misma”.*¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cámara de Diputados, Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates año II, No. 29, 6 de Julio de 1993. pp. 2502 a 2508

El 25 de octubre de 1993 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una reforma Constitucional a través de la cual se modificaron algunos aspectos de la organización jurídica y política del Distrito Federal, entre los que se destacan:

A) Se trató de hacer compatible la coexistencia de órganos de autoridad Federal y locales en la Capital de la República, regulando sus respectivas atribuciones.

B) La inclusión Constitucional a la Ciudad de México como Distrito Federal, y con ello se le reconoció personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la representación política a través de un órgano local de gobierno.

C) La caracterización de un gobierno para el Distrito Federal, en que se tomara en cuenta su calidad de residencia de los Poderes Federales pero al mismo tiempo se reconociera ser una gran metrópoli.

D) La función ejecutiva dejaría de estar en manos del Ejecutivo Federal, por lo que se creaba un nuevo órgano local de gobierno encabezado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este sustituiría al Jefe del Departamento del Distrito Federal, siendo el último en quien recayera el referido cargo en Oscar Espinoza Villareal.

E) La facultad legislativa dentro del ámbito territorial de la Capital de la República pasó del Congreso de la Unión a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aunque tan solo en ciertas materias.

La naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes se modificó mediante la reforma que se comenta, ya que se empezó a delinear con las características de un órgano legislativo, solo que aún con facultades bien limitadas. La transición de la Asamblea de Representantes a una Asamblea Legislativa local fue objeto de

estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se desprende del texto jurisprudencial que a continuación se cita:

Tipo de documento: Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Página: 613

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES.- El Poder Revisor de la Constitución, al crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en mil novecientos ochenta y siete, sólo la facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno pero, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron ampliadas y reafirmadas por reforma de mil novecientos noventa y seis y, además, sustituyó su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y confirmó que dicho órgano constituye el Poder Legislativo del Distrito Federal. Por todo lo anterior, si el artículo 122, apartado C, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la citada Asamblea Legislativa para "expedir", "legislar" y "normar", debe entenderse que tales expresiones fueron empleadas como sinónimos al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la atribución de expedir las leyes respectivas.

Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 85/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Además, la fracción IV incisos a), b) primer y tercer párrafo; d), e) y g) del artículo 122 Constitucional otorgaba a la Asamblea de Representantes una serie de facultades, las que a continuación se citan:

Su competencia para expedir la Ley Orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal. La facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo local. Competencia para legislar en las siguientes materias: organización y funcionamiento de la Administración pública del DF; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes de dominio público y privado del DF; justicia cívica, faltas de policía y buen gobierno; servicios públicos, su concesión, explotación y uso, así como el aprovechamiento de los bienes de dominio público; participación ciudadana; del órgano protector de los derechos humanos; civil; **penal**, defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación y desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y materia ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y educación; Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Sin embargo es el Congreso de la Unión el órgano facultado para aprobar los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos. A la Asamblea de Representantes correspondía la ampliación del plazo de presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, siempre y cuando mediara solicitud expresa del Jefe del Distrito Federal, debidamente justificada, de conformidad a la fracción IV del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 1996, en la cual se dispuso en su tercer artículo transitorio que, el seis de julio de 1997 se elegirían, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La citada reforma constituye un avance importantísimo en la vida democrática para los habitantes de la Ciudad de México. Los ciudadanos de la capital de la República ya estábamos acostumbrados a la imposición de nuestras propias

autoridades, que se da de forma única en un Estado autoritario. La citada reforma política, la de mayor impacto en la organización del Distrito Federal modificó el patrón de conducta política de los habitantes de la República Mexicana. No obstante, al día de hoy, no hemos percibido un avance sustancial en las principales materias que nos afectan como son: educación pública, seguridad pública, procuración y administración de justicia, fomento del empleo, distribución del agua, entre otras de vital importancia.

Una reforma más y de mayor relevancia al mismo Estatuto fue publicada el 4 de diciembre de 1997, en la que se tocaron diferentes artículos y la denominación del capítulo I del Título Cuarto, pues la antes llamada Asamblea de Representantes cambia su nombre a Asamblea Legislativa.

5.1.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE DICIEMBRE DE 2001

Dentro de su exposición de motivos, los actores políticos reiteran su posición de garantizar la coexistencia y respeto recíprocos de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de los Poderes Federales. Se reitera el principio de división de poderes, cada uno de ellos depositado en: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia.

Lamentablemente la sustancia de las reformas Constitucionales tendientes a redistribuir competencias entre los Poderes Federales y las autoridades locales del Distrito Federal no se hizo en el Senado de la República; órgano que alegó la falta de competencia por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de reformas a la Constitución y a las Leyes Federales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 71 de la Norma Fundamental. La citada disposición constitucional otorga la facultad de iniciativa de forma exclusiva al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Atendiendo una interpretación restrictiva, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene dicha facultad, toda vez que todo aquello que no se encuentra contemplado en el precepto legal se excluye.

La regulación de esta facultad legislativa se encuentra prevista en el artículo 122 Base Primera, fracción V, inciso C que a la letra dice:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno. [...]

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. *Corresponde al Congreso de la Unión:*

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; [...]

C. *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

BASE PRIMERA.- *Respecto a la Asamblea Legislativa: [...]*

V. *La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:*

a) *Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación; [...]*

e) *Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será*

ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) *Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;*

g) *Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*

h) *Legislar en las materias civil y **penal**; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*

i) *Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;*

j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*

k) *Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*

l) *Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;*

m) *Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;*

n) *Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;*

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.”

De las facultades previstas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se desprende aquella relativa a la regulación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La primera obligación que tienen los órganos de poder es el respeto de su competencia. Es así, como se crea un engranaje lo más perfecto posible capaz de cumplir con todas las funciones que le han sido encomendadas al Estado; se evita su duplicidad y el desperdicio de recursos económicos, materiales y humanos. La competencia constituye el ámbito de acción de todos y cada uno de los órganos del poder público. En ese orden de ideas, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, debe ser producto de un acto legislativo del Congreso de la Unión, así como de las disposiciones reglamentarias de la materia. A continuación he de exponer los principios y conceptos fundamentales por los cuales considero que la la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del nueve de septiembre de dos mil nueve y su reglamento no pueden surtir los efectos que se pretenden, y en virtud de ellos, pretender regular el procedimiento de determinación de la Averiguación Previa con propuesta de No Ejercicio de la Acción Penal, Reserva e impugnación sobre ambas determinaciones.

5.1.4 PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El principio de Supremacía Constitucional está previsto en el artículo 133 de la Norma Fundamental que a la letra dispone:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Los estudios de nuestra historia Constitucional afirman que este principio fue copiado de la Constitución norteamericana, en cuyo artículo 6 se estableció:

“Esta Constitución, las leyes de la federación que en virtud de ella se sancionaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren por la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de la tierra. Los Jueces de cada Estado estarán sujetos a ella sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados.”

En la opinión del autor *Guillermo Pacheco Pulido*, el texto de nuestro artículo 133 Constitucional es una mala copia del precepto contenido en la Constitución norteamericana de 1787.¹⁰⁵

En el precepto Constitucional aludido párrafos arriba no se establece garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa, por virtud de los cuales la Constitución Federal, sus Leyes Reglamentarias, así como los Tratados celebrados con otros países, por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces estatales arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deben sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos Constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Ley Suprema y no las contenidas en las leyes ordinarias, aun cuando estén de acuerdo con la Constitución Local respectiva.

¹⁰⁵ Cfr.- **PACHECO PULIDO**, Guillermo. *“Supremacía Constitucional y federalismo jurídico”*. Porrúa, México, 2000. p. 58.

Dicho en otras palabras, las autoridades locales de los tres Poderes deben cumplir con el Principio de Legalidad, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser los órganos de competencia exclusiva en el control de la constitucionalidad.

El jurista *Rolando Tamayo y Salmorán* afirma que la característica más distintiva de la Constitución es la Supremacía Constitucional, característica o principio bajo el cual el orden jurídico, en su totalidad se encuentra sometido a los preceptos de la Constitución. De la misma manera, los órganos de autoridad encuentran sus facultades sólo dentro del cuerpo normativo de la Constitución. Sin embargo, reconoce que en la dogmática Constitucional no se reconoce por unanimidad el principio de supremacía que se enfatiza en la presente tesis.¹⁸

La dogmática Constitucional encuentra que la supremacía de la Constitución se debe al contenido de la misma, al valor de sus preceptos; mientras que la jurisprudencia dogmática sostiene que se trata de una mera consecuencia, de un acto meramente circunstancial, del simple hecho de que la Constitución es superior.

El autor resalta el hecho de que los poderes constituidos desprenden sus atribuciones y competencias de la Norma Fundamental (Constitución), circunstancia que evidencia su supremacía frente a los demás ordenamientos del sistema jurídico.

La dogmática Constitucional sostiene la supremacía de la Constitución por virtud de ser regla de competencia que se funda en los dogmas de poder constituyente o el de soberanía popular. Con ello se quiere decir, que la Constitución es producto

¹⁸ Cfr.- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, "Introducción al estudio de la Constitución", UNAM, México, 1998. p. 235.

del Poder Constituyente, en consecuencia los poderes constituidos deben arreglarse a los principios y reglas de competencia de dicho poder.¹⁰⁷

El autor *Pacheco Pulido*, tomando como base su concepción del federalismo mexicano afirma que la supremacía de la Constitución se debe a la voluntad soberana de los pueblos que integran la federación.¹⁰⁸

5.1.5 Contenido de la Ley Orgánica de La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Con motivo de la expedición de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal mediante Decreto de fecha 18 de Agosto del 2009, publicado en la “Gaceta Oficial del Distrito Federal” en fecha 09 de septiembre del 2009 y que entra en vigor el 09 de Octubre del 2009, ya se habla de la determinación de la Averiguación Previa en los artículos que a continuación se citan:

“Artículo 2. *(Atribuciones del Ministerio Público). La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por sí, por los Agentes de la Policía de Investigación bajo su conducción y mando, y por conducto de sus auxiliares:*

I. Investigar los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal y perseguir a los imputados con la Policía de Investigación y el auxilio de servicios periciales;[...]

Artículo 3. *(Investigación de los delitos). Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2º de esta Ley, sobre la investigación de los delitos en la averiguación previa y la persecución de los imputados comprenden: [...]*

XIII. Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación o separación de las averiguaciones previas cuando proceda;

¹⁰⁷ Ibid pp, 236 y 237.

¹⁰⁸ Cfr.- **PACHECO PULIDO**, Guillermo. Op. Cit. p, 59.

XIV. Determinar la reserva de la averiguación previa conforme a las disposiciones aplicables cuando:

a) No exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba investigarse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;

b) No se pueda determinar la identidad del imputado, y

c) En los demás casos que prevé el Reglamento de esta Ley.

Para los efectos de esta fracción, el Reglamento determinará los supuestos para determinar en definitiva los casos en que el Agente del Ministerio Público proponga la reserva de la averiguación previa.

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

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, o no haya elementos probatorios que acrediten su existencia, según la descripción contenida en la ley;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite que el imputado haya cometido el delito o participado en su comisión;

c) De las diligencias practicadas en la averiguación previa se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito;

d) Cuando se hubiese extinguido la pretensión punitiva, en los términos de las normas legales aplicables;

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

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

Para los efectos de esta fracción, el Reglamento determinará los supuestos para determinar en definitiva los casos en que el Agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal [...]”

Cuando el ofendido o víctima del delito estén en desacuerdo con la determinación de un no ejercicio de la acción penal pueden recurrirla, hoy en día, con apego a las disposiciones de la Ley Orgánica y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en los que se retoma el contenido del multicitado Acuerdo del C. Procurador **A/003/99**.

5.1.6 Contenido del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en fecha once de febrero del dos mil diez en la Gaceta Oficial del Distrito Federal establece:

“Artículo 7.- El Ministerio Público en la investigación de los delitos, llevará a cabo las acciones siguientes: [...]

*XXIX. **Determinar el no ejercicio de la acción penal** en términos de la normatividad correspondiente;*

XXX. Determinar la reserva de la averiguación previa conforme a las disposiciones aplicables. En este caso la notificación de dicha determinación se realizará por estrados; [...]

CAPÍTULO II DE LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES

***Artículo 9.-** En la investigación, el Ministerio Público, podrá emitir cualquiera de las determinaciones siguientes:*

I. Ejercicio de la acción penal;

II. No ejercicio de la acción penal;

III. Reserva; y,

IV. Incompetencia. [...]

***Artículo 11.-** El Ministerio Público determinará el **no ejercicio de la acción penal**, en los casos siguientes:*

I. Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito;

II. Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito;

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

IV. Cuando se acredite que el imputado ya ha sido juzgado por los mismos hechos;

V. Cuando se hayan agotado todas las diligencias, y de los medios de prueba, no se acredite que el imputado haya cometido el delito o intervenido en su comisión;

VI. Cuando exista obstáculo insuperable respecto de las pruebas para acreditar la existencia de los hechos constitutivos de delito; y,

VII. En los demás casos que señalen las leyes penales.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectos a la averiguación previa, y se haya realizado la notificación respectiva a los propietarios, poseedores o a quienes tengan derecho sobre dichos bienes o valores, para los efectos previstos en el Código Penal para el Distrito Federal.

Artículo 12.- *Cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves o sancionados con pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al superior jerárquico de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante, ofendido o víctima del delito, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.”*

Dicha Coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de treinta días hábiles y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el superior jerárquico que autorizó la propuesta de no ejercicio de la acción penal, estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.

Artículo 13.- *Cuando se trate de delitos graves, el superior jerárquico del agente del Ministerio Público que proponga el no ejercicio de la acción penal, remitirá el expediente y la propuesta respectiva a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para la revisión y emisión del dictamen, y conservará copia certificada del acuerdo de la propuesta.*

Cuando dicha Coordinación determine la aprobación de la propuesta de no ejercicio de la acción penal, lo hará del conocimiento del querellante, denunciante, ofendido o víctima del delito, mediante la notificación debida en los términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Artículo 14.- *Cuando la resolución de no ejercicio de la acción penal esté fundada en el perdón del querellante, no será necesaria la notificación a la que se refieren los dos artículos anteriores.*

Artículo 15.- *Cuando la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, reciba la averiguación previa en la que se propuso el no ejercicio de la acción penal a la que se refiere el artículo 13 de este Reglamento, la canalizará a la fiscalía, agencia y unidad de revisión de su adscripción que corresponda, a fin de que se resuelva su procedencia en un término que no podrá exceder de treinta días hábiles y emitirá la determinación correspondiente, y solo en caso de aprobar la propuesta planteada, lo hará saber de inmediato al denunciante, ofendido o víctima del delito, mediante notificación personal en los términos previstos en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.*

Si las constancias que integran la averiguación previa exceden de 200 fojas, por cada 100 de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado en el párrafo anterior, sin que el plazo máximo sea superior a los sesenta días hábiles.

Artículo 16.- La determinación del no ejercicio de la acción penal, se impugnará, por el denunciante, querellante, ofendido o víctima del delito, a través del recurso de inconformidad, el cual se promoverá ante la autoridad que emitió dicha determinación. El recurso será resuelto, en caso de delitos no graves por el fiscal que corresponda; y en tratándose de delitos graves por el Subprocurador de Averiguaciones Previas respectivo.

El recurso de inconformidad, deberá promoverse en el término de diez días hábiles, a partir del día siguiente de la notificación, de acuerdo a lo previsto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

La autoridad ministerial, que reciba la promoción del recurso señalado, deberá remitirla junto con las constancias de la averiguación previa respectiva, al Fiscal o al Subprocurador, según sea el caso, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, y la resolución deberá emitirse en un plazo no mayor de quince días hábiles en caso de delitos no graves, y de treinta días hábiles en el supuesto de delitos graves, contados a partir del día siguiente a la recepción de las constancias. Si la averiguación previa excede de 200 fojas, por cada 100 de exceso o fracción, se aumentará un día a los plazos señalados, sin que el plazo máximo sea superior de los sesenta días hábiles.

Cuando la determinación del no ejercicio de la acción penal no haya sido impugnada, el superior jerárquico del agente del Ministerio Público que propuso el no ejercicio de la acción penal, o la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, según corresponda, remitirán de inmediato la averiguación previa al archivo para su guarda y custodia; lo mismo acontecerá en caso de declararse improcedente o infundado el recurso de inconformidad.

Artículo 17.- *El Ministerio Público determinará la reserva de la averiguación previa, además de los casos señalados en el artículo 3 fracción XIV de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en los supuestos siguientes:*

- I. Cuando no se ratifique la denuncia o la querrela, siempre que ésta haya sido presentada por escrito o mediante algún medio electrónico, y no se trate de delitos graves;*
- II. Cuando los medios de prueba aportados y valorados en la averiguación previa, hasta ese momento, sean insuficientes para acreditar que se cometió el hecho ilícito, o que el imputado intervino en él, y resulte imposible obtener otros medios de prueba para tal efecto; y,*
- III. Cuando de la investigación, resulte necesaria la comparecencia del denunciante o querellante para la práctica de diligencias conducentes a la integración de la averiguación previa, y no se presente, no obstante haber*

sido citado en tres ocasiones, con un espacio de 15 días hábiles, entre una y otra citación;

Cuando la averiguación que motive la propuesta de reserva, verse sobre delitos no graves o sancionados con pena alternativa o no privativa de libertad, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al superior jerárquico de su adscripción, para su acuerdo, quien contará con cinco días hábiles para resolver sobre su procedencia, la que hará saber de inmediato al denunciante, querellante, ofendido o víctima del delito, mediante notificación respectiva, informando al titular de la fiscalía de su adscripción.

Cuando se trate de delitos graves, el agente del Ministerio Público del conocimiento, formulará la propuesta de reserva al superior jerárquico de su adscripción, para su acuerdo, quien contará con cinco días hábiles para resolver sobre la misma. De ser procedente remitirá el expediente y la propuesta respectiva a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para su revisión, conservando copia certificada del acuerdo de propuesta.

En caso de que la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador apruebe la propuesta de reserva, la hará saber al denunciante, querellante, ofendido o víctima del delito, mediante la notificación respectiva.

Artículo 18.- *La revisión y determinación respectivas sobre las propuestas de reserva, se harán en los términos y plazos previstos para los casos del no ejercicio de la acción penal.*

La determinación de reserva, será impugnada mediante el recurso de inconformidad, el cual seguirá las mismas reglas de tramitación que son aplicables para el no ejercicio de la acción penal, establecidas en este ordenamiento.

Artículo 19.- *Cuando se hubiese determinado el no ejercicio de la acción penal, podrá autorizarse la reapertura de la indagatoria, en los casos siguientes:*

- I. Por solicitud del denunciante o querellante, quien deberá presentar las pruebas o datos suficientes que justifiquen su petición;*
- II. Por resolución judicial;*
- III. Por Recomendación o Propuesta de Conciliación, emitida por los organismos públicos de derechos humanos; y,*
- IV. Por solicitud del Ministerio Público, en acuerdo con su superior jerárquico y con la autorización del fiscal respectivo, cuando derivado de una investigación se advierta que se trata de hechos conexos.*

La solicitud de reapertura, se promoverá ante el agente del Ministerio Público que propuso el no ejercicio de la acción penal, turnándolo al Fiscal quien

recabará el expediente respectivo y lo remitirá con dicha solicitud a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas que corresponda.

Una vez que la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas correspondiente cuente con las constancias conducentes, resolverá fundando y motivando sobre su procedencia, y en tratándose de delitos graves lo realizará previa consulta que haga a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.

Sólo cuando haya sido procedente la solicitud, la averiguación previa se remitirá al Procurador para que ordene su reapertura en términos de la fracción XXII del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Artículo 20.- *En los supuestos de averiguaciones previas con determinación de reserva, el Ministerio Público en acuerdo con su superior jerárquico y con la autorización del Fiscal, llevará a cabo la extracción de la indagatoria para su prosecución y perfeccionamiento legal, lo que se notificará de inmediato al Subprocurador respectivo, en tratándose de delitos no graves; y a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, tratándose de delitos graves. [...]*

El problema no es el contenido de la ley, o del reglamento de la ley orgánica, sino más bien, se trata de la inconstitucionalidad de su origen, pues la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades para su emisión. Ahora bien, me gustaría indagar un poco sobre la doctrina del Reglamento administrativo, su jerarquía y validez, dentro de nuestro sistema jurídico.

En torno a la facultad reglamentaria, el autor *Ulises Schmill Ordoñez* escribe “*Uno de los medios de que goza el presidente para proveer a la observancia exacta de la ley, es el reglamento. Este no puede tener otra función que la de ser un instrumento para que la ley emanada del órgano legislativo se cumpla, se observe con toda exactitud. El reglamento no puede modificar la ley, ni derogarla, ni aumentarla, simplemente debe contener las normas que permitan su exacto cumplimiento. El reglamento se encuentra subordinado totalmente a la ley: solo tiene validez si se mantiene dentro de las disposiciones legales, es decir, en tanto que sea legal*”.¹⁰⁹

¹⁰⁹ **SCHMILL ORDOÑEZ**, Ulises. “El sistema de la Constitución Mexicana”. Textos Universitarios. México, 1977. p. 291.

Lo expuesto por el destacado constitucionalista mexicano es lógico, pues el principio de división de poderes provoca que el legislativo produzca las leyes que tendrán observancia dentro de un Estado determinado, mientras que el Ejecutivo habrá de aplicarlas a los casos concretos, para lo cual, en ocasiones requerirá de la expedición de normas que tiendan a mejorar la aplicación objetiva de la ley a la que se subordina, por lo que no podrá ir más allá de su texto, y mucho menos contravenirla.

Esta misma afirmación le es aplicable al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los reglamentos por él expedidos. De hecho, el contenido del artículo 122, inciso “C”, Base segunda, fracción b) de la Constitución Federal ha sido redactada en el mismo sentido que la fracción I del artículo 89 del magno ordenamiento.

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. [...]

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. [...]

C. *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: [...]*

BASE SEGUNDA.- *Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:*

II. *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: [...]*

b) *Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; [...]*”

El Reglamento al igual que la Ley goza de las siguientes características: es general, impersonal y abstracto, considerándose un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo. Así ha sido interpretado por nuestros Tribunales Federales, al señalar:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.- Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

2a./J. 47/95

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Angel Mandujano Gordillo.

Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 47/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo II, Septiembre de 1995. Tesis: 2a./J. 47/95 Página: 293. Tesis de Jurisprudencia.

Es necesario destacar la relación jerárquica y de subordinación que une a la ley con el reglamento heterónimo, toda vez que si la primera se abroga, deroga o modifica, el segundo corre la misma suerte.¹¹⁰

Consecuentemente, si la ley adolece de inconstitucionalidad, lo mismo acontece con el reglamento que pretende regular sus disposiciones. En este sentido si por resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente 00102/2009-00 en la controversia Constitucional interpuesta por Senado de la República contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reclamando la promulgación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica publicada el 9 de Septiembre del 2009, consecuentemente es inconstitucional su reglamento.

¹¹⁰ Cfr.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Derecho Constitucional mexicano". Décimo segunda edición. Porrúa. México; 1999, pp. 785 y 786.

CONCLUSIONES

1. Los antecedentes del Ministerio público han sido encontrados en países de Europa, donde las formas de Estado, de gobierno y la cultura de un pueblo son distintas a los nuestros.
2. Las funciones a cargo del Ministerio Público han variado con el paso de los años, y se han adaptado a las necesidades de cada gobierno y cada pueblo.
3. La Averiguación Previa es una etapa procedimental en donde el Ministerio público debe investigar la veracidad de los hechos históricos denunciados, razón por la cual, no se le puede considerar una especie de proceso jurisdiccional.
4. En el sistema acusatorio, aún aplicado en el Distrito Federal, la etapa de Averiguación Previa es crucial para que el Estado tenga bases sólidas para llevar ante los tribunales a los probables responsables de un delito, de donde deriva su importancia.
5. Los principios que rigen al Ministerio público son: Iniciación, oficiosidad, unidad y legalidad, algunos de los cuales no se cumplen cabalmente en detrimento de la institución.
6. Las formalidades que el Ministerio Público debe vigilar se cumplan durante la etapa de Averiguación Previa se debe a que el representante social debe velar por la legalidad de sus actos.
7. Los Acuerdos emitidos por el titular del Ministerio Público son actos administrativos, que por sus características solo pueden dirigirse hacia los funcionarios de la dependencia.

8. Los Acuerdos del Procurador no constituyen en sí, un Reglamento, mucho menos un acto legislativo, razón por la cual, sus efectos son limitados y únicamente pueden establecer reglas de organización y funcionamiento de la institución.
9. La jurisprudencia que se ha creado en torno a la figura del “Acuerdo Administrativo” nos permite advertir la diversidad de criterios jurídicos que existen en su entorno.
10. Los Acuerdos Administrativos emitidos por el C. Procurador carecen de las cualidades de generalidad, imperatividad y abstracción, pues como instrumento jurídico, los efectos del acuerdo administrativo son exclusivamente internos.
11. Un acuerdo administrativo que afecta directamente a los gobernados es inconstitucional toda vez que invade funciones que corresponde a otros órganos Constitucionales.
12. La relación jerárquica y de subordinación que une a la Ley con el Reglamento heterónomo, toda vez que si la primera se abroga, deroga o modifica, el segundo corre la misma suerte, al abrogarse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, consecuentemente el Reglamento de 1999 y el Acuerdo A/003/99 han quedado derogados.
13. Existiendo actualmente una incertidumbre jurídica para la autoridad y sobre todo para los gobernados, con la entrada en vigor el nueve de octubre del 2009, de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin reglamentación hasta el 11 once de Febrero del 2010.

14. Al retomarse nuevamente la figura de la reserva en la determinación de la averiguación previa, sin contar con su reglamentación, es violatorio de las garantías Constitucionales que se han establecido a favor de la víctima o de la parte ofendida por la comisión de un ilícito penal.
15. La Ley Orgánica de La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como de las disposiciones reglamentarias de la materia deben ser producto de un acto legislativo del Congreso de la Unión.
16. Al declararse la inconstitucionalidad de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por resolución de la Suprema Corte de Justicia respecto de la controversia Constitucional en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la promulgación de dicha Ley. Consecuentemente, si la ley adolece de inconstitucionalidad, lo mismo acontece con el reglamento.

PROPUESTA

La historia del Ministerio Público demuestra sin lugar a dudas que se trata de una institución estatal dinámica, cuyas funciones han variado en el tiempo y el espacio, de tal suerte que el estudio de este aspecto no nos lleva a concluir de manera irrefutable el alcance de las facultades de la institución que se estudia. Sin embargo, la manera en que ahora le concebimos es muy distinta a su proyecto original, siendo una constante velar por el cumplimiento de las leyes y asegurarse que los demás también las cumplan. Asimismo, la facultad para expedir acuerdos y circulares es reciente en el derecho mexicano; no obstante que la participación del C. Procurador en la creación de las leyes en materia de penal ha sido notable, dada su cercanía a la institución Presidencial especialmente, durante los tiempos de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional.

La etapa de averiguación previa, el proceso penal y la institución del Ministerio Público son ampliamente reguladas a partir de nuestra Carta Magna, luego, a través de las leyes secundarias, pasando por los reglamentos y para fines internos, mediante los acuerdos dictados por el C. Procurador. Dicho con otras palabras, la institución del Ministerio Público es ampliamente regulada por los legisladores y el Poder Ejecutivo, usando los mecanismos legales para ello, de tal suerte que, el C. Procurador únicamente debe organizar la manera en que debe funcionar su equipo de trabajo, en base al principio de legalidad. Es de todos sabido que con suma frecuencia, se violenta el principio de legalidad consignado en la Constitución Política Federal y en las leyes secundarias, lo cual no significa que esta situación deba prevalecer en un Estado de Derecho. Esta premisa nos lleva a concluir que el C. Procurador no es un legislador o cuasileislador, simplemente tiene facultades de organización interna de la institución que encabeza sin que ello implique sujetar a terceros a la institución al marco de sus acuerdos. Los acuerdos administrativos, de conformidad con los criterios jurisprudenciales, deben respetar fielmente los principios de primacía legislativa y

preferencia reglamentaria; es decir, que no deben ir en contra de las disposiciones legales y reglamentarias de la materia.

Tal y como se señaló en el Capítulo correspondiente, el acuerdo administrativo es el acto unilateral emanado de un órgano de superior jerarquía dirigido a los órganos subordinados, no solo con el fin de integrar adecuadamente la estructura de los órganos del Poder Ejecutivo, su potestad, rango jerárquico y para auxiliarlo en el ejercicio de sus facultades. Ello significa que por medio del mismo no se pueden reconocer derechos de terceros, obligar a personas ajenas a la institución que se organiza, por lo que no se pueden imponer plazos y términos que pretendan extinguir derechos de la ciudadanía, pues ello no es facultad del C. Procurador.

Vale la pena recalcar que los efectos jurídicos que los acuerdos producen son exclusivamente internos y no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado, normalmente subordinados jerárquicos de quienes expiden los multicitados acuerdos.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los acuerdos del Procurador se deben limitar a adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento, cuyo propósito fundamental es lograr el buen funcionamiento de la Procuraduría a su cargo, por lo que, cualquiera otra materia sobre la cual pretendiera versar se apartaría del contenido y espíritu de la ley citada en detrimento del principio de legalidad que le rige. Concomitantemente, el multicitado acuerdo rompe con el principio histórico y Constitucional de División de Poderes, puesto que como ya se ha afirmado a lo largo de la tesis, el Procurador no puede asumir funciones legislativas, porque su esfera competencial no se lo permite; es decir, que no puede crear y ejecutar normas jurídicas, puesto que eso es un rasgo característico del absolutismo.

Si la finalidad que perseguía el C. Procurador en turno era que los servidores públicos de la Procuraduría capitalina respetaran los derechos de la víctima y de los inculpados, yo creo que lo mejor hubiera sido cerciorarse de que todos cumplieran con los preceptos Constitucionales, el Código de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría y en su respectivo reglamento. No comparto la idea de que la reproducción de tales derechos en un acuerdo sea el mecanismo a través del cual logren respetarse esos derechos.

La propuesta consiste en terminar con la vigencia del contenido del Acuerdo A/003/99 para emitir uno nuevo que no tenga naturaleza legislativa o reglamentaria. Mejorar los controles existentes sobre la Procuraduría capitalina a fin de evitar mayores violaciones a los derechos de los ciudadanos, especialmente de las víctimas del delito y reformar el Código de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento a efecto de que en su texto se disponga el procedimiento que se debe seguir para impugnar la determinación del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, pero de una forma sistemática, ya que en la actualidad dicha resolución se fundamenta en un simple acuerdo del C. Procurador. Y en caso de optar por la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Reglamento de la misma sean expedidos por la autoridad competente como lo es el Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". 4ª edición, Porrúa, México, 2003.
2. **ACOSTA ROMERO**, Miguel. "Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso". 15ª edición, Porrúa, México, 2000.
3. **ARISTÓTELES**. "Ética Nicomaquea". Versión española y notas de Antonio Gómez Robledo. UNAM. México; 1983.
4. **AZÚA REYES**, Sergio T. "Los principios generales del Derecho". 3ª edición, Porrúa, México, 2001.
5. **BAZDRESCH**, Luis. "Garantías Constitucionales. Curso introductorio actualizado", Editorial Trillas. México; 1994.
6. **BARRITA LÓPEZ**, Fernando. "Averiguación Previa". 2ª edición. Porrúa. México, 1994.
7. **BLASCO GASCÓ**, Francisco de P. "La norma jurisprudencial (nacimiento, eficacia y cambio de criterio)". Tirant Lo Blanch, España, 2000.
8. **BOBBIO**, Norberto, "Contribución a la Teoría del Derecho". Ed. Ruiz Miguel, Alfonso, Valencia, España, 1980.
9. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Derecho Constitucional mexicano". Décimo segunda edición. Porrúa. México; 1999.
10. **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del, "Garantías del Gobernado". Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003.
11. **CASTILLO SOBERANES**, Miguel Ángel. "El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público". UNAM, México, 1992.
12. **CASTRO**, Juventino V. "El Ministerio Público en México". 6ª edición, Porrúa, México, 1985.
13. **CESARÍN LEÓN**, Manlio Fabio. "La Facultad Reglamentaria". Porrúa-Universidad Veracruzana, México, 2003.
14. **CONTRERAS**, Raúl. "La Ciudad de México como Distrito Federal y como entidad federativa". Porrúa, México; 2001.

15. **CRUZ MORALES**, Carlos A. “Los artículos 14 y 16 Constitucionales”. Porrúa, México, 1977.
16. **DELEUZE** Gilles y **GUATTARI** Félix. “¿Qué es la Filosofía?”. Traducido por Thomas Kauf, Editorial Anagrama, España, 1993.
17. **DÍAZ DE LEÓN**, Marco Antonio. “Historia del Derecho Penal y Procesal Penal mexicanos”. Porrúa, Vol. I y II, 4ª edición, México, 2005.
18. **FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador. “Derecho Constitucional mexicano y comparado”. Porrúa-UNAM, México, 1999.
19. **FROSINI**, Vittorio. “Derechos Humanos y Bioética”. Editorial Temis, Colombia, 1997.
20. **FUENTES DÍAZ**, Fernando. “Modelo y el procedimiento penal”. 9ª edición, Sista, México; 2004.
21. **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio. “El procedimiento penal en los Estados de la República”, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
22. **GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO**, Nicolás. “Proporcionalidad y Derechos Fundamentales en el derecho procesal.” Ed. Colex, España, 1990.
23. **KELSEN**, Hans. “Que es la Justicia”, Greca editores. México, 1997.
24. **LANZ DURET**, Miguel. “Derecho Constitucional mexicano”. 5ª edición, Norgis editores, México, 1959,
25. **MARTÍNEZ PINEDA**, Ángel. “Estructura y valoración de la acción penal”, Editorial Azteca, México, 1968.
26. **MONTEJANO**, Bernardino. “Curso de Derecho Natural”. 5ª edición. Abeledo-Perrot. Argentina; 1994.
27. **ORELLANA WIARCO**, Octavio Alberto. “Curso de Derecho Penal. Parte general”. Porrúa, México, 1999.
28. **OROZCO HENRÍQUEZ**, Jesús J. y **SILVA ADAYA**, Juan Carlos, “Los Derechos Humanos de los mexicanos”, 3ª edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.
29. **OSORIO Y NIETO**, César Augusto. “La Averiguación Previa”, 11ª edición, Porrúa. México, 2000.

30. **OVALLE FAVELA**, José. “Garantías Constitucionales del Proceso”. Oxford University Press. México, 2002.
31. **OVALLE FAVELA**, José. “Teoría general del proceso”. Editorial Macgraw-Hill, México, 1994.
32. **PACHECO PULIDO**, Guillermo. “Supremacía Constitucional y federalismo jurídico”, Porrúa, México, 2000.
33. **PADILLA**, Miguel M. “Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías”. 3ª edición. Abeledo-Perrot. Argentina, 1993.
34. **PALLARES**, Eduardo. “Derecho Procesal Civil”. 2ª edición, Porrúa, México, 1956.
35. **PARRA OCAMPO**, Leopoldo. “La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero”. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México; 1989.
36. **PLASENCIA VILLANUEVA**, Raúl, “Análisis del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Terceras Jornadas sobre justicia penal”. Fernando Castellanos Tena, UNAM, México, 2003.
37. **RABINOVICH BERKMAN**, Ricardo D. “Principios generales del Derecho Latinoamericano”, Atrea, Argentina, 2006.
38. **RODRÍGUEZ CALERO**, Juan Manuel. “Principios del Derecho y razonamiento jurídico”, Dikynson, España; 2004.
39. **RUBIANES**, Carlos, J. “Manual de derecho procesal penal”, Depalma, Buenos Aires; 1985.
40. **SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso. “Primer curso de Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1998.
41. **SÁNCHEZ VÁZQUEZ**, Rafael. “Los principios generales del Derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación”. Porrúa, México, 2004.
42. **SCHMILL ORDOÑEZ**, Ulises. “El sistema de la Constitución Mexicana”. Textos Universitarios, México, 1977.
43. **SERRA ROJAS**, Andrés. “Derecho Administrativo. Primer curso”, 17ª edición, Porrúa, México, 1996.
44. **SERRA ROJAS**, Andrés. “Derecho Administrativo”, Tomo I, 11ª edición, Porrúa, México, 1982.

45. **TAMAYO Y SALMORÁN**, Rolando. “Introducción al estudio de la Constitución”. UNAM, México, 1998.
46. **ZAGREBELSKY**, Gustavo. “El Derecho dúctil. Ley, Derechos, Justicia”. 3ª edición. Traducido por Marina Gascón. Editorial Trotta. España, 1999.

LEGISLACIÓN

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 22ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
2. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Agenda de la administración pública federal 2010. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 23ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
3. **ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.** Código Electoral del Distrito Federal; Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. 2ª edición, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2008.
4. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.** Agenda de la administración pública del D. F. 2010. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 9ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
5. **LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.** Agenda Penal para el D.F. 2010 Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 25ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
6. **CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.** Agenda Penal para el D.F. 2010 Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 25ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
7. **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.** Agenda Penal para el D.F. 2010 Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 25ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.
8. **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.** Agenda de la administración pública del D. F. 2010. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 9ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.

9. **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.** Agenda Penal para el D.F. 2010 Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 25ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

10. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional garantías y amparo”. 6ª edición, Porrúa, México, 2000.
11. Autor corporativo. “Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”. Tomos 1, 4 y 6; PGJDF, México; 1996.
12. **COROMINAS**, Joan. “Diccionario Crítico Etimológico de la lengua castellana”. Vol. 2, 3ª edición, Editorial Gredos, España, 1976.
13. **DÍAZ DE LEÓN**, Marco Antonio. “Diccionario del Derecho Procesal Penal y Términos Usuales”. 4ª edición, Porrúa, México, 2000.
14. “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo VIII, UNAM, México, 1984.
15. “Diccionario Jurídico Mexicano”. 9ª edición, Tomo I-O, Porrúa, México, 1996.
16. “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Porrúa-UNAM, T.P-Z. México; 1999.
17. **GARRONES**, José Alberto. “Diccionario Jurídico Abeledo Perrot”, Tomo I (A-D), Argentina, 1986.
18. **GUILLIEN**, Raymond y **VINCENT**, Jean. “Diccionario Jurídico”, Temis, Colombia, 2001.
19. **HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA**, Olga, “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, Tomo I (A-B), Porrúa y UNAM, México; 2002.
20. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. “Diccionario Jurídico Mexicano”. 9ª edición, Tomo I-O, Porrúa, México, 1996, p. 1964.
21. Real Academia de Española. “Diccionario de la Lengua Española”, 22ª edición, Tomo 1,5 y 6; Real Academia Española; España; 2001.

PUBLICACIONES OFICIALES

1. **“Diario Oficial de la Federación”** de fecha 21 de julio de 1999, publicación del ACUERDO A/003/99 DEL C. PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL de fecha 25 de junio de 1999. p. 70-109.
2. **“Diario Oficial de la Federación”** de fecha 18 de junio de 2008, publicación del DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de fecha 28 de mayo del 2008.
3. **“Gaceta Oficial del Distrito Federal”** de fecha 09 de septiembre de 2009, publicación del DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL de fecha 18 de Agosto del 2009. pp.3-33.
4. **“Gaceta Oficial del Distrito Federal”** de fecha 24 de Noviembre de 2009, publicación del OFICIO CIRCULAR OC/011/2009, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal de fecha 17 de Noviembre del 2009.
5. **“Gaceta Oficial del Distrito Federal”** de fecha 11 de Febrero de 2010, publicación del DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, de fecha 04 de Febrero del 2010.

OTRAS PUBLICACIONES

1. **CASTÁN TOBEÑAS**, José. **“La Justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas”**, Servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, España, 1967.
2. **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio. **“Justicia y Sociedad”**. UNAM. México, 1994.
3. **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio. **“Temas y problemas de Justicia Penal.”** Seminario de Cultura Mexicana, México, 1996.

4. **SCHMILL ORDOÑEZ**, Ulises. “El sistema de la Constitución Mexicana”. textos universitarios. México, 1977.

SITIOS EN INTERNET

<http://www.asambleadf.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/leyes/biblo/pdf>

<http://www.df.gob.mx/wb/gdf/leyes>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/Ley Organica Admon Publica DF.pdf>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/Ley Organica PGJDF.pdf>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/C Penal DF.pdf>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/Codigo de Procedimientos Penales DF.pdf>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/Reglamento Ley PGJDF.pdf>

<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-2-4/fuentes/REGLAMENTO DE LA%20LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL DF.pdf>

<http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/>