



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRIA EN DERECHO

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AVERIGUACION
PREVIA EN MATERIA FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A ,
CELIA LAVARIEGA AQUINO

TUTOR: DOCTOR ELIAS POLANCO BRAGA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

ABRIL 2004



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.

**LOS DERECHOS HUMANOS EN LA
AVERIGUACIÓN PREVIA EN MATERIA FEDERAL**

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | I |
| | |
| CAPÍTULO I. LOS DERECHOS HUMANOS..... | 1 |
| 1.1 INTERPRETACIÓN Y CLASIFICACIÓN ACTUAL | 7 |
| 1.1.1 GARANTÍAS DE IGUALDAD | 11 |
| 1.1.2 GARANTÍAS DE LIBERTAD | 17 |
| 1.1.3 GARANTÍAS DE PROPIEDAD | 25 |
| 1.1.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA..... | 28 |
| 1.1.5 GARANTÍAS SOCIALES | 42 |
| 1.2 DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA | 44 |
| 1.2.1 SUPREMACÍA DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES SOBRE EL DERECHO SOCIAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA | 46 |
| 1.2.2 SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS..... | 50 |
| 1.2.3 EL MINISTERIO PÚBLICO EN PERSPECTIVA..... | 51 |
| | |
| CAPÍTULO II. EL PROCEDIMIENTO PENAL | 57 |
| 2.1 EL DERECHO PROCESAL PENAL | 57 |
| 2.2 EL PROCEDIMIENTO PENAL..... | 62 |

| | |
|---|------------|
| 2.3 ETAPAS | 70 |
| 2.4 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO | 75 |
| 2.5 MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN | 83 |
| CAPÍTULO III. LA AVERIGUACIÓN PREVIA | 89 |
| 3.1 CONCEPTO Y OBJETO | 89 |
| 3.2 INTEGRACIÓN Y RESOLUCIÓN | 94 |
| 3.3 CUERPO DEL DELITO | 102 |
| 3.4 LA ACCIÓN PENAL..... | 107 |
| 3.5 LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y LOS DERECHOS HUMANOS..... | 117 |
| CAPÍTULO IV. PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA | 121 |
| 4.1 AFECTACIÓN A LA LIBERTAD E INTEGRIDAD CORPORAL..... | 121 |
| 4.1.1 FALTA DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD..... | 129 |
| 4.1.2 VIOLENCIA | 130 |
| 4.2 AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA | 134 |
| 4.2.1 PLAZOS Y CONCLUSIONES | 139 |
| 4.2.2 PROCESO PENAL..... | 141 |
| CAPÍTULO V. MEDIDAS TENDENTES A EVITAR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA | 151 |
| 5.1 CAPACITACIÓN..... | 151 |

| | |
|--|------------|
| 5.2 REESTRUCTURACIÓN POLICIAL EN LA PGR..... | 161 |
| 5.3. SEGUIMIENTO DE QUEJAS | 166 |
| 5.4 SELECCIÓN DE PERSONAL..... | 170 |
| 5.5 APOYO | 178 |
| 5.6 ACCIONES RELEVANTES DURANTE 2002..... | 183 |
| 5.7 APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE ESTAMBUL | 187 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 192 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 207 |

INTRODUCCIÓN

La época contemporánea ha sido escenario de un resurgimiento, extensión y desarrollo de luchas por la defensa de los derechos humanos de distintos grupos de población. Esta dinámica ha cubierto diversos aspectos, desde avances en las definiciones conceptuales hasta prácticas vigorosas de defensa efectiva de los mismos. En el medio de esos extremos, otras acciones se han enfocado a la actualización de los marcos jurídicos, la creación de instituciones de vigilancia y defensoría y, sobre todo, a la generación de espacios y mecanismos de representación, tanto de expresión de las voces como de los intereses de los propios ciudadanos.

La defensa de los derechos humanos es hoy una vía más para luchar contra los efectos de los esquemas de desigualdad social, evidentes en todos los planos de la vida cotidiana. Por esa razón, los grupos sociales más afectados en el pleno ejercicio de sus derechos son aquellos cuya vulnerabilidad es mayor precisamente por sus posiciones más desventajosas en la escala social, o bien, porque sufren algún tipo de discriminación por razones de orden político, ideológico o étnico.

Las consideraciones de orden global en materia de derechos de las personas se concretaron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 30 de diciembre de 1948. Dicho instrumento ha sido calificado como "seminal, ...de gran calibre, ...constituye el primer catálogo, a nivel internacional de los derechos del hombre. En una conjunción armoniosa de derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos y sociales, con énfasis de la igualdad y libertad ante la discriminación". En la Declaración se enunciaron en forma explícita y detallada los derechos que ya habían sido objeto de preocupación desde la misma Carta de las Naciones Unidas de 1945.

Sin embargo, ese indudable avance en términos declarativos, pero no así en su cumplimiento en la práctica, fue también motivo de esfuerzos complementarios. Posteriormente, la comunidad internacional logró plasmar algunos acuerdos -también con pretensiones universales- de los llamados derechos "de la segunda generación", en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El difícil proceso de adopción no generalizada de dichos instrumentos es una prueba histórica de la dificultad de lograr entendimientos en aspectos esenciales de la vida en sociedad. Los obstáculos se relacionan con los diversos enfoques que existen sobre dichos aspectos, pero sobre todo con los intereses disímiles que privan sobre ellos por parte de los estados miembros del sistema de Naciones Unidas.

El trabajo de la Organización ha sido prolífico en la generación y adopción de convenciones que han profundizado en el reconocimiento y protección de derechos específicos o de grupos vulnerables de población. Pero, como bien dijo un experto jurista-internacionalista "El número de instrumentos e instituciones es cuantioso, y en circunstancias normales debería conducir al optimismo. Sin embargo, existe una falla en todo este grandioso sistema, que consiste en los métodos para hacer cumplir las obligaciones derivadas de los tratados y convenciones,...". Efectivamente, una deficiencia en todo este aparato instrumental radica en las limitaciones para su cumplimiento; en última instancia, el objetivo último de la vigencia de los derechos de las personas.

También, desde el punto de vista regional, se dio paso a la adopción de convenciones que buscaron precisar y adecuar el reconocimiento y protección de derechos a las especificidades de los procesos históricos propios de algunas zonas del mundo. Uno de los logros de estos acuerdos fue la creación bajo su amparo de cortes con jurisdicción regional, orientadas a la protección y vigilancia de los derechos humanos de las personas en los países de sus respectivas regiones.

Nuevamente, su efectividad ha estado limitada por la necesaria aceptación expresa de la misma por parte de los estados, hecho que no ha logrado en todos los casos, como lo es concretamente el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con ello se plantea el mismo límite respecto a la ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento por parte de los estados de las obligaciones contraídas en la Convención y en otros instrumentos regionales.

Un sector de actores emergentes en este panorama limitado en la defensa de los derechos humanos de las personas es el de las organizaciones no gubernamentales. El espectro de instituciones de esta naturaleza es amplio y diverso. Por su papel específico, destacan los defensores (*advocats*) que, por su condición profesional, desempeñan actividades concretas en el campo de la defensoría especializada ante los tribunales y son capaces de impulsar procesos judiciales en las instancias correspondientes.

No obstante, el panorama es más amplio y se extiende al campo de las organizaciones de ciudadanos, quienes sensibilizados ante la necesidad de velar por la vigencia de los derechos de sus semejantes, han iniciado acciones de observación, denuncia y defensa de víctimas de violaciones de sus derechos. Presenciamos hoy el surgimiento de grupos sociales organizados que no sólo claman por la vigencia de los derechos humanos, sino que desarrollan actividades efectivas de promoción, protección y asistencia.

A todo ello se ha sumado la exigencia porque esas acciones tengan también un carácter institucional y con respaldo jurídico, con la creación y reconocimiento de defensorías de los derechos de los ciudadanos, o más en general, de la población, en la figura de los *ombudsman*. La respuesta en el panorama internacional ha sido diversa y encontramos desde instituciones con

elevados grados de independencia hasta defensorías vinculadas a diversos organismos de los estados. Es obvio que su menor relación con las instituciones de gobierno puede garantizar tanto acciones de vigilancia, como de denuncia y de protección más efectivas, así como a la vez un mayor grado de credibilidad.

En ese sentido el paradigma procuración de justicia y derechos humanos, es un binomio indisoluble, reconocido e instaurado durante la administración del Procurador General de la República, licenciado Rafael Macedo de la Concha tiene como propósito atacar el origen de prácticas ilegales que lo único que han producido es socavar la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en instituciones que, como la Procuraduría General de la República, son vitales para el país. Desafortunadamente este efecto se produce al margen de la frecuencia que la práctica ilegal tenga, toda vez que una forma recurrente de vulneración a los derechos humanos que no se combate desde su raíz, y en los casos en que ésta se concrete, efectivamente castigada, genera impunidad y, por tanto, siempre una mala simiente que explica vicios institucionales de carácter endémico que son, luego muy difíciles y, a veces, imposibles de erradicar durante generaciones.

En ese sentido y toda vez que la autora de la presente investigación colabora como agente del Ministerio Público de la Federación, en el área de Derechos Humanos consideró hacer esta reflexión para contribuir a la defensa de la integración de la averiguación previa en los derechos humanos

Asimismo, los objetivos principales son los de demostrar que las violaciones a los derechos humanos durante la averiguación previa se presentan por falta de capacitación del personal ministerial y de sus auxiliares, así como que la desviación en la función investigadora del Ministerio Público de la Federación suele obedecer a una inadecuada selección del personal ministerial y de sus auxiliares, situación que incide en las omisiones y deficiencias en la

actuación del Ministerio Público de la Federación, tan graves que constituyen violaciones a los Derechos Humanos.

La investigación se plantea en el ámbito del Derecho Positivo Mexicano, tomando en consideración la normatividad vigente principalmente en el ámbito federal. Igualmente se buscó el apoyo de los doctrinarios que tratan los temas del Derecho Procesal Penal, específicamente de la averiguación previa y sobre derechos humanos. No existe dificultad o controversia en cuanto a la orientación filosófica, (Ius Naturalismo-Ius Positivismo) en el manejo del tema de los derechos humanos, se parte de la premisa de que ya están reconocidos en nuestras leyes y tienen mecanismos establecidos para lograr su eficacia, en cuanto al procedimiento penal de averiguación previa, además de los conceptos fundamentales relacionados y de las leyes aplicables, se tiene la experiencia de estar laborando en un área de la Procuraduría General de la República en la que se tiene conocimiento y se actúa en contra de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes federales de investigación y peritos que cometen violaciones a los derechos humanos en contra de las personas para quienes debieran tener el deber de actuar siempre con apego a lo señalado por nuestro orden constitucional y legal.

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS HUMANOS

Considerando al Derecho como una serie de mandatos jerarquizados, éste significa un conjunto de normas de conducta debidamente ordenadas y dependientes unas de otras. A través de él se regula de forma coactiva la conducta externa de las personas. Es el conjunto de normas jurídicas, creadas por el Poder Legislativo para regular la conducta externa de los hombres en sociedad, y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial. Además de regular la conducta humana, el Derecho establece los órganos del Estado, así como los servicios públicos.

En el mejor de los casos, "... un Estado democrático recurre al Derecho para: reglamentar las relaciones económicas, definir la organización de la sociedad y del propio Estado y crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social."¹

"La palabra Derecho tiene su origen en el latín *directus*. En general, significa recto, sin torcerse a un lado ni a otro, justo, fundado, razonable y legítimo. Igualmente, se refiere a la facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. De la misma forma, quiere decir la facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece. Así mismo, es la acción que se tiene sobre una persona o cosa. A la vez, es un conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza."²

¹ INSUELA PEREYRA, Alfonso, *El Derecho Económico y el Orden Jurídico*, Brasil, José Bushatsky editor, 1980, citado en WITKER VELASQUEZ, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, México, Harla, 3ª Ed. 1997. p. 2.

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, 20ª ed., Madrid, España, Edit. Espasa-Calpe, 1984, p. 455.

Así, el Derecho es la facultad potestativa del individuo que de manera ambivalente le sirve para exigir una prestación y el cumplimiento de una obligación.

"Derecho, es el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza."³

En este orden de ideas, el hecho de ejercer el cumplimiento de una prestación o cumplir una obligación, genera relaciones humanas, misma que para su perfecto equilibrio, de manera voluntaria el individuo se ha sometido a la jurisdicción de autoridades elegidas por él, para que en caso de inobservancia, de manera coercitiva se le haga cumplir por una parte, o por otra se le otorga la prestación que conforme a derecho le corresponda.

De igual forma, "derecho es un orden normativo, institucionalizado y coactivo. Es normativo porque contiene normas; por su parte, es institucionalizado porque es creado y administrado por instituciones y es coactivo porque hace uso de sanciones."⁴

El Derecho, evidentemente es normativo, institucionalizado y coactivo, porque su contenido se caracteriza por ser un conjunto de normas, y su nacimiento está en función de la voluntad estatal, quien lo crea por conducto de sus instituciones, y resulta ser coactivo para imponerse aún en contra de la voluntad de sus destinatarios mediante las sanciones que el Estado imponga a través de todo el peso que el imperio de la ley le permita.

"El derecho es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas -integrantes de un sistema que

³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, 1ª ed., México, Edit. Mayo Ediciones, 1981, p. 250.

⁴ *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, Tomo D-H, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-UNAM, 1987, p. 1322.

regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas e impuestas por los órganos del poder público.”⁵

Ciertamente, el Derecho es un sistema de normas creadas por el hombre para proteger sus más altos valores, siendo bilateral, externo y coercible, y en caso de violación se imponen las sanciones previstas en las mismas por parte de los órganos del Estado.

Finalmente, Miguel Villoro Toranzo, en su estupenda *Introducción al estudio del derecho* editada por Porrúa, define al Derecho como un “sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica”.⁶

De lo anterior, se desprende que el Derecho emana del poder público con el objeto de asegurar la convivencia y cooperación social humana, con la concluyente de que su obligatoriedad dependerá de los elementos históricos y culturales que posea el pueblo al que va dirigido.

Una vez que se han presentado una serie de definiciones de la acepción *Derecho*, es conveniente definir la palabra humano o ser humano, para poder así tener una concepción más integral de la definición de los derechos humanos.

Ante todo, la persona humana es un ente pensante, creado por la naturaleza con cualidades y capacidades disímiles a todo ser terrenal distinto a él, por lo que esta condición lo hace especial, y su existencia en su ser se transforma no solamente en un círculo de vida animal, sino que entre otras

⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1997, p. 135.

⁶ VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Edit. Porrúa, 1997, p.15.

cosas ejerce su capacidad de pensar, convirtiéndolo en un ser axiomáticamente teleológico.

Con esto, la naturaleza puede explicar y hasta cierto punto justificar cualquier actividad del hombre, en virtud de que cada uno en su existencia tiene una escala de valores y prioridades. El carácter subjetivo concomitante de él o sus causas externas, se mezclan de tal modo que influyen en su actuar como individuo social.

El hombre, sin importar el tipo de acción que conlleve, ya sea buena o mala para determinado individuo o grupo de individuos en cierto tiempo y espacio, la realiza buscando su felicidad, ya que no hay hombre que haga determinada actividad para ser infeliz: Es decir, "al integrar su propia finalidad vital, el hombre pretende realizar valores, independientemente de que sean positivos o negativos."⁷

En conjunto, considerando los términos *derecho* y *humano*, los derechos humanos van más allá de las garantías individuales siendo preceptos que se han ido transformando a través de la historia con un sentido orientado hacia el bien común, ninguna Constitución Política Nacional podría consagrarlas en su esencia y totalidad.

Los derechos humanos rebasan toda clase de fronteras y naciones. Siendo la piedra angular de las garantías individuales y sin emanar de la ley positiva, existen por sí mismos con el hombre. Son sus derechos mismos por el sólo hecho de serlo, por lo cual no son adquiridos por determinada forma de gobierno.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33ª ed., México, Edit. Porrúa, 2001, p. 11.

Preponderantemente, “los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. Aunque los derechos humanos en su problemática filosófica, religiosa, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir histórico de la humanidad, su reconocimiento jurídico constituye un fenómeno relativamente más reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas.”⁸

Toda vez que los derechos humanos nacen de la dignidad y naturaleza del hombre, es imposible renunciar a ellos o enajenarlos. Igualmente, al ser históricos no se pierden con el tiempo. Han sido conquistados poco a poco; son el resultado de grandes luchas sociales que se han traducido en normas del Derecho nacional e internacional.

Otras opiniones señalan que “los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente.”⁹

Los derechos humanos son en gran parte, producto de la historia y de la civilización y, por tanto, sujetos a evolución y modificación, de hecho, también la concepción de los derechos humanos ha conocido varias etapas. En su origen fue un concepto político que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía de la persona humana.

⁸ *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, 9ª ed., Tomo D-H, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1996 pp. 1063-1064.

⁹ ROCCATTI, Mireille, *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p.15.

Con motivo de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, en México se consagró la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, que a la letra señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vincularais, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, tal como lo indica la Constitución vigente.¹⁰

Derivada de la norma constitucional, se creó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992; su Reglamento Interno se publicó en el mismo medio el 12 de noviembre de 1992. En su artículo 6° señala que para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por

¹⁰ *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, "Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, D.O.F., 28 de enero de 1992, p. 6.

México.¹¹

Es oportuno hacer la distinción entre los conceptos de derechos humanos y las garantías constitucionales o del gobernado. "La garantía constitucional, por su esencia, es más limitada. Es decir, actúa sólo dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas."¹² En esta orientación, se podría entender que es limitativa.

La garantía constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los derechos humanos en los ordenamientos del Derecho positivo. Los derechos humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas. Para entenderlas no debemos encasillarlos dentro del territorio de un Estado. Son algo que van más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente de su posición económica o comercial, de su forma de gobierno o de manera de pensar.

Efectivamente, los derechos humanos son conceptos universales, no pertenecen a un país en particular, son propiedad exclusiva por naturaleza de cada uno de los seres humanos que integran una población.

1.1 Interpretación y clasificación actual

Durante el transcurso de la historia de México han existido conceptos de defensa y de respeto para con los individuos. Estos, han sido considerados como los primeros indicios de lo que actualmente se conoce como derechos humanos.

¹¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, D.O.F., 12 de noviembre de 1992.

¹² DÍAZ MULLER, Luis, *Manual de derechos humanos*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp.53-54.

En 1810 en la Villa de Dolores, hoy estado de Guanajuato, Miguel Hidalgo dio el primer paso para promover la emancipación del México colonial, con un movimiento armado que se prolongó hasta 1821, año en que se consuma su independencia, con lo que se logra así la libertad de México. Uno de los argumentos de mayor trascendencia moral del movimiento independiente era el que proponía el respeto a los derechos fundamentales de los indígenas, particularmente el derecho a la libertad.

El 6 de diciembre de 1810, en Guadalajara, Hidalgo proclamó su segundo bando aboliendo la esclavitud, en el cual todos los dueños de esclavos deberían darles libertad dentro del término de 10 días, *so pena* de muerte. Igualmente, se prevenía que cesara el pago de tributos y toda retribución que a los individuos se les exigiera por la diferencia de castas.

Por otro lado, las ideas constitucionalistas hacia el año 1814, reforzaron la idea de soberanía y libertad por el que tanto pugnaba el pueblo mexicano, con principios como los de la división de poderes, abolición de la esclavitud, soberanía, igualdad ante la ley y prescripción de la tortura.

De esta forma es como se logra desglosar la historia de nuestro País, fundamentándose principalmente en las grandes luchas por imponer los primeros gestos de respeto a los derechos humanos con sus concernientes obras o documentos. Tal es el caso de José María Morelos con su obra *Los Sentimientos de la Nación*, documento fundado en los más modernos principios de filosofía jurídica y política de su época impregnado de una visión social y generoso espíritu humanitario al considerar la protección de los derechos y libertades del ser humano, como son; la libertad, la igualdad, la seguridad y la desaparición de la tortura, una práctica muy común en la época colonial.

Asimismo, en la *Constitución de 1814* contiene disposiciones relativas a los derechos humanos. Los principios de la Revolución Francesa son

transmitidos a esta Constitución. Principios encaminados a proteger los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, a la vez que se condiciona a las autoridades para que sus actos se apeguen al estricto cumplimiento de los derechos individuales.

Por lo que hace a los derechos humanos plasmados en la *Constitución de 1824*, se desprenden artículos en donde se pugna por la libertad de pensamiento y prensa, prohibición de tormentos en el proceso y detención arbitraria. Estos avances, si bien fueron significativos en su tiempo, también marcaron el inicio de una nueva época en donde se reconocía la libertad de expresión y el abuso de autoridad.

En la Constitución de 1857 se consideró la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* promulgada en Francia el 26 de agosto de 1789. En ella, se afirma que los derechos del hombre son el sustento indispensable de las instituciones sociales; además se hace patente que todos los mexicanos nacen libres e iguales, por lo que las leyes y autoridades deben de hacer cumplir las garantías individuales.

El artículo primero de la Constitución de 1857, ilustra claramente lo anterior, señalando que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objetivo de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgaba dicha Constitución.¹³

La Constitución de 1917, supera los resultados logrados por las anteriores Cartas Magnas. Al lado de los derechos individuales consagra los derechos sociales, siendo éstos los de naturaleza social, económica y cultural.

¹³ *CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, Morelia, Imprenta de la V. e H. de Arango, 1857, pp. 28-29.

Nuestra constitución es la primera en el mundo en declarar los llamados derechos sociales, los cuales son el resultado de la lucha de la clase trabajadora y campesina, por lo que engloba tanto a los derechos sociales como a los derechos de los trabajadores. Asimismo, esta Constitución, que es la que actualmente nos rige, también fue la primera en el mundo que incluyó los derechos culturales y económicos.

Es significativo destacar que prácticamente en todas las Constituciones que han regido a nuestro país desde la consumación de la independencia hasta la fecha, se encuentran consagrados los derechos humanos.

Los derechos humanos "no sólo son conceptos y teorías, sino que están plasmados en diversos ordenamientos legales, tanto nacionales como internacionales para que su observancia y cumplimiento sean realmente efectivos."¹⁴

En el contorno nacional los derechos humanos se encuentran contemplados en nuestra Constitución, en ella reciben el nombre de garantías individuales.

Las garantías individuales son derechos humanos que han sido reconocidos por el Derecho positivo y plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes que emanen del Congreso de la Unión. Sin embargo, derechos humanos es un concepto mucho más completo, incluye también los derechos fundamentales reconocidos en los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por México, los cuales hacen con la Constitución y las leyes emanadas de esta, la Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

¹⁴ AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p.46.

Un derecho humano se convierte en garantía individual en el momento que el Derecho Constitucional positivo lo reconoce. Además, es necesario que exista un medio de coacción para que el gobernado pueda exigir su cumplimiento del Estado en caso de violación, lo que se hace a través del juicio de amparo, según los artículos 103 y 107 constitucionales, el cual se llevará a cabo siempre y cuando se cumplan los requisitos de procedibilidad que establece la Ley que lo regula. Aún cuando la Constitución reconozca algún derecho de los particulares, si ante una violación no es jurídicamente posible interponer una acción de amparo, podrá hablarse de un derecho humano, pero no de una garantía individual.

El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para dirimir toda controversia que se suscite por leyes y actos de autoridad que violen las garantías individuales.

El juicio de amparo, como ya se señaló, constituye el medio por excelencia para proteger aquellos derechos humanos que se encuentran elevados a rango de garantía individual por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, su procedimiento formalista en algunas ocasiones se hace lento y oneroso para el demandante. De ahí que la vía no jurisdiccional de protección a los derechos humanos sea iniciada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

1.1.1 Garantías de igualdad

Las garantías de igualdad en el orden jurídico mexicano establecen que en una determinada situación en que se encuentren varias personas, en número indeterminado, tienen la posibilidad y capacidad de contraer los mismos derechos y obligaciones que emanen del Estado, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de raza,

nacionalidad, religión, posición económica, etcétera.

Artículo 1o.

Supremacía de los derechos humanos

Este artículo reviste gran importancia, toda vez que establece la supremacía de los derechos humanos que consagra la Ley Fundamental, su aplicación a todos los habitantes del país, y los límites de su restricción o suspensión.

Estos derechos fundamentales pertenecen a todos y cada uno de los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza, creencia, o cualquier otra causa, y sólo pueden suspenderse o restringirse en caso de invasión o disturbio grave de la paz pública, según lo establecido en el artículo 29 constitucional.

De igual manera el artículo en comento establece que está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. El antecedente histórico de esta disposición se encuentra en el decreto del 6 de diciembre de 1810 emitido por Miguel Hidalgo y Costilla, con el cual abolía la esclavitud y se condenaba a muerte a quienes no liberaran a sus esclavos en un periodo máximo de 10 días.

Esta garantía prohíbe la esclavitud, por ello se establece que todo esclavo que llegue a territorio nacional obtendrá, por ese solo hecho, su libertad y gozará de la protección de las leyes mexicanas.

De igual forma, prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana y los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2o.

Derecho a favor de los indígenas

Este precepto reconoce la composición cultural de México sustentada en sus pueblos indígenas compuestos por los nativos que habitaban nuestro territorio mexicano desde antes de la colonización, por lo cual, la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas de organización social.

De esta manera, en el segundo párrafo del artículo en cuestión, se hace un llamado al legislador y a quienes aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas para que en todo momento se tomen en cuenta sus prácticas, usos y costumbres.

De tal manera que del presente artículo emanan dos apartados que regulan y protegen la actividad y prácticas indígenas dentro de un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; siendo que el primero de éstos se proyecta al reconocimiento y garantía del derecho de los pueblos y comunidades indígenas, así como su convivencia entre ellos, resultando que en el segundo de los apartados que se comentan, regula al Estado para promover e impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas.

Artículo 3o.

Derecho a la educación

En México todo individuo, sin distinción alguna, tiene derecho a recibir educación. La educación preescolar, primaria y la secundaria son obligatorias.

La Constitución concibe a la educación como un proceso tendente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; es decir, se busca una educación integral que cumpla con una función social. De tal modo que rigiéndonos por nuestra Constitución, la educación debe ser:

- Laica: No debe estar relacionada con ninguna doctrina religiosa.
- Democrática: Tendiente al constante mejoramiento económico, social y cultural de todos los mexicanos.
- Nacional: En defensa de los intereses de la patria, a través de la comprensión de nuestros problemas.
- Social: Lucha por el respeto a la dignidad del individuo como persona y por la integridad de la familia, basada en los principios de fraternidad e igualdad de derechos de los hombres.
- Gratuita: En los casos en que sea impartida por el Estado.
- Obligatoria: Tratándose de la educación primaria y secundaria.

Por otro lado, este artículo establece que la educación puede ser concesionada a los particulares mediante la autorización expresa del poder público. Asimismo, señala que las diversas instituciones de educación superior pueden ser autónomas, es decir, pueden gobernarse a sí mismas, para bien de los fines que les son propios.

El espíritu de libertad debe imperar en la educación, por ello orienta al concepto de libertad de cátedra, de investigación y difusión de las ideas.

Por último, a través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, deberá unificarse y coordinarse para distribuir la función social de la educación en los ámbitos federal, estatal y municipal, los cuales están obligados a aportar cantidades económicas a este servicio.

Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Gobierno promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación;

igualmente apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Artículo 4o.

Seguridad familiar

Este artículo ha modelado elementos interrelacionados que, vistos en conjunto, repercuten directamente en el bienestar familiar, bordeado por conceptos relativos a: la igualdad jurídica de los sexos y de derechos de éstos en cuanto a la organización y desarrollo familiares; la planificación familiar libre e informada, base de la paternidad responsable; el derecho del menor a la subsistencia y a la salud física y mental; el derecho a la protección de la salud y a la vivienda.

De tal modo que esta garantía constitucional prevé:

- La igualdad entre el hombre y la mujer.
- La paternidad responsable.
- El derecho a la salud.
- El derecho a un medio ambiente adecuado
- El derecho a una vivienda digna.
- La protección de los derechos del menor.

En este precepto se incorpora a la mujer a los procesos políticos, económicos y sociales de la nación, reconociendo la condición de igualdad que conlleva el cumplimiento solidario de las responsabilidades.

Por ello, en las situaciones de trabajo, de política, en el ámbito familiar y en cualquier otra circunstancia la mujer y el hombre están en un plano de igualdad jurídica, ya que la participación de la mujer en la vida del país contribuye de manera importante al incremento de la riqueza nacional.

En México se respeta la decisión de los padres a tener los hijos que deseen, sin embargo, nuestra Constitución hace hincapié en la responsabilidad que implica la paternidad, es decir, que todos y cada uno de los hijos deben gozar de la protección familiar, apoyo, atención, comprensión, compañía y educación, a fin de formar hombres sanos y fuertes, ciudadanos libres y dignos.

El derecho a la protección de la salud, es un derecho al que todos tenemos acceso. Al mencionar genéricamente la salud como un derecho, nos referimos al doble aspecto que le es propio: el físico y el mental.

Artículo 12o.

Igualdad jurídica entre individuos

Este precepto, que es el artículo doce constitucional, contiene uno de los principios de igualdad jurídica más importantes. Se trata de la igualdad en la relación entre gobernados y el sistema jurídico, o entre los primeros y la estructura estatal; es decir, de la igualdad que el Estado a través de la Ley reconoce como principio de convivencia entre sus habitantes.

En nuestro país no puede existir diferencia alguna fundada en una preconcebida escala social. Por lo tanto, no se concederán títulos de nobleza, ni privilegios basados en éstos, ni honores hereditarios, en virtud de la igualdad jurídica de todos los seres humanos dotados de razón y conciencia, ya que cualquier trato diferencial atenta contra su dignidad.

Esta norma jurídica se encuentra relacionada con el artículo 37 constitucional en su inciso B) fracción I e inciso C) fracción I, las cuales establecen que por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado o gobierno extranjero se pierde la nacionalidad en el primer caso y la ciudadanía en el segundo.

Artículo 13o.

Igualdad ante la ley

Este Artículo contiene varias garantías específicas de igualdad que son:

- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas
- Nadie puede ser juzgado por tribunales especiales
- Ninguna persona o corporación puede tener fuero
- Ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Así pues, podemos decir que tiene como fundamento el principio de igualdad de las personas ante la ley.

Tal precepto constitucional prohíbe la existencia de leyes exclusivas o de tribunales especiales, a fin de que no puedan actuar a favor ni en contra de alguien, porque los seres humanos son iguales ante la ley.

Por otro lado, ninguna persona o corporación puede tener fuero, y en caso de tener prerrogativas con motivo de prestar un servicio público, éstas no sobrepasarán los límites fijados en la ley.

También, el artículo establece que se aplica el fuero de guerra para los delitos o faltas contra la disciplina militar, pero única y exclusivamente respecto a personas que pertenezcan al Ejército.

1.1.2 Garantías de libertad

La libertad es una condición imprescindible para el logro de metas que

cada individuo persigue, así pues, la libertad individual como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla.

Artículo 5o.

Libertad de trabajo

A ninguna persona se le puede impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que desee, siempre y cuando sea lícito.

La libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, fundada y motivada debidamente. De igual modo para ser privado del producto de su trabajo.

La Ley de Profesiones determinará cuales son las profesiones que requieran título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

No se puede obligar a la prestación de trabajos forzosos, gratuitos y personales en contra de la voluntad, salvo el que sea impuesto por las autoridades judiciales (por ejemplo, los trabajos en favor de la comunidad).

Los servicios de carácter público sólo serán obligatorios cuando así lo establezca la ley, como el de las armas, cargos de elección popular, las funciones electorales y los servicios profesionales de índole social, éstos últimos serán retribuidos conforme a la ley.

El Estado mexicano prohíbe la celebración de contratos o convenios que impliquen la pérdida de la libertad personal, proscripción, destierro, renuncia o menoscabo en los derechos políticos o civiles.

El contrato laboral sólo obligará al trabajador por el tiempo fijado en la

ley, sin que pueda exceder de un año en perjuicio de éste, por la falta de cumplimiento del trabajador a dicho contrato sólo se incurrirá en responsabilidad civil.

Cabe mencionar que en este artículo se prevén sólo algunos lineamientos que norman el derecho al trabajo, pero su total regulación se encuentra en el artículo 123 de la Constitución y en sus leyes reglamentarias. De igual manera, es un orgullo saber que la Constitución Mexicana fue un ejemplo para el resto de las Constituciones del mundo, por considerar al trabajo como un derecho social.

Artículo 6o.

Libertad de expresión

En la naturaleza humana es exclusiva la facultad de pensamiento, misma que no se puede limitar por fuerzas exteriores al individuo, resultando de tal manera que éste tiene en todo momento la libertad de pensar a su libre albedrío y a su vez transformar esa abstracción de su pensamiento en forma perceptible a los sentidos y/o tangible, es decir, el individuo por el sólo hecho de ser un ente pensante tiene la libertad de manifestar sus ideas sin ser reprimido por algún tipo de autoridad del Estado, siempre y cuando sus formas de expresión no ataquen a la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito, o perturben el orden público.

Esta disposición constitucional garantiza a todo individuo que se encuentre en territorio nacional, la posibilidad de expresar libremente su pensamiento sin que medie mecanismo de investigación administrativa o judicial, excepto cuando atente contra la moral, los derechos de terceros, se tipifique algún delito, o en general se perturbe el orden público; el derecho a la información será salvaguardado por el Estado.

Artículo 7o.

Libertad de imprenta

Esta garantía se relaciona con la anterior, en virtud de que también es un medio de expresar el pensamiento, sólo que esto se hará a través de la palabra escrita (revistas, periódicos, libros, etcétera).

Asimismo, la libertad de imprenta se encuentra limitada por el respeto a la paz pública, a la vida privada y a la moral. Por lo que a la autoridad le esta prohibido:

- 1.- Establecer previa censura o exigir fianza.
- 2.- Secuestrar la imprenta como instrumento de la comisión de un delito.
- 3.- Detener a los papeleros, expendedores y demás empleados de donde haya salido el escrito que presuntamente configura un delito, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

Artículo 8o.

Derecho de petición

Lo que garantiza este precepto es el derecho a recibir una respuesta por parte de la autoridad a la que se ha dirigido una petición. De ello se desprende que en este caso, nos encontramos, no ante una abstención por parte del Estado, que caracteriza a gran parte de los derechos públicos subjetivos sino frente a una obligación positiva que las autoridades deben cumplir como garantía constitucional a todos los ciudadanos de la República.

Toda petición que se formule a la autoridad deberá hacerse por escrito, de manera pacífica y respetuosa, a dicha petición deberá recaer un acuerdo

escrito en un breve plazo. Sin embargo, en materia política solo los ciudadanos mexicanos pueden ejercitar este derecho.

El acuerdo escrito consistirá en la respuesta debidamente fundada y motivada por parte de la autoridad, y el plazo breve al que se refiera el precepto legal, según lo dispuesto en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiente:

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Marzo de 1993

Página: 331

PETICION, DERECHO DE. TERMINO. Si bien es cierto que el artículo 8 constitucional establece que la autoridad debe dictar un acuerdo escrito y hacerlo conocer en breve término al peticionario, ese breve término a que se refiere dicho precepto debe comprender el plazo relativo a los trámites burocráticos de rigor, esto es, a los trámites y términos a que están sujetos los funcionarios para dar cuenta con las promociones que se les turnan; por lo tanto, el retardo por el trámite propio que se le debe dar a un escrito no tiene relevancia jurídica para conceder la protección constitucional, dado que la garantía que consagra el precepto en comento, consiste en que a toda petición hecha a la autoridad por escrito y de manera pacífica y respetuosa, recaiga en breve término el acuerdo respectivo, lo cual supone que la autoridad esté en aptitud física de poder emitir el acuerdo o resolución que proceda. Además, la garantía consagrada en favor de los particulares en el precepto de referencia no implica que en una sola resolución se decida en definitiva sobre lo pedido, pues si para ello se requiere de un trámite especial, éste debe de cubrirse previamente a resolver en definitiva la petición formulada por el particular.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 199/92. María del Carmen Mora Mora y otro. 29 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 130/88. José Antonio Tapia Papaquí. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Artículo 9o.

Libertad de reunión y asociación

En este artículo se consagra la libertad de reunirse o asociarse pacíficamente para la obtención de fines lícitos.

Entendemos por asociarse: la unión permanente o temporal de varias personas con un objeto común y permitido por la ley. La asociación tiene una personalidad jurídica propia; por ejemplo, hay asociaciones de trabajadores (sindicatos), asociaciones con fines culturales, deportivos, recreativos, los partidos políticos, etcétera.

En tanto, reunirse puede concebirse como el hecho de integrarse con otras personas por un motivo determinado, cualquiera que sea, transitoria o permanente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que la asociación busca fines de carácter permanente, y la reunión de carácter transitorio pues una vez realizado el objetivo se disuelve.

Tanto las asociaciones como las reuniones deben efectuarse de manera pacífica y con un objetivo lícito.

Artículo 10o.

Libertad de posesión y portación de armas

La Ley Fundamental establece en este artículo dos derechos:

- 1.- El de posesión de armas dentro del domicilio con fines de seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional;
- 2.- El de portación de armas, para lo cual la Ley Federal determinará

los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar dicha portación.

Artículo 11o.

Libertad de tránsito

Este artículo consagra la libertad de tránsito, que como garantía individual, únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado de un lugar a otro dentro del territorio nacional sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes; resultando así que la libertad de tránsito establecida en el presente artículo tiene cuatro vertientes, a saber:

- Entrar al país.
- Salir de la nación.
- Establecer el lugar de residencia.
- Viajar por su territorio.

Sin embargo, en el mismo precepto constitucional el legislador detalla ciertas excepciones a esta garantía en casos concretos, por lo que el ejercicio de este derecho podrá ser limitado por:

- La autoridad judicial en casos de responsabilidad civil o penal.
- La autoridad administrativa, al aplicar las leyes de emigración, inmigración y salubridad, así como para expulsar a extranjeros indeseables.

Artículo 24o.

Libertad de culto

Este artículo establece la libertad que tiene el hombre para profesar la

creencia religiosa que más le agrade y la libertad de practicar cultos religiosos, siempre y cuando no constituyan delito o falta. Asimismo, establece la creación de la Ley Reglamentaria de Cultos y Asociaciones Religiosas, limitando de igual manera nuestra ley fundamental, al legislador de crear alguna norma de derecho subordinada a ésta que establezcan o prohíban religión alguna.

Artículo 28o.

Libre concurrencia

La libre concurrencia es un fenómeno económico en virtud del cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad, perteneciente a un determinado ramo, que aquella a cuyo desempeño se entregan otras personas. La libre concurrencia descarta la del exclusivismo en una determinada función económica, esto es, implica la prohibición de que una persona o grupo de individuos determinados tengan el privilegio de desplegar una cierta actividad, sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros individuos.

La libertad de concurrencia es consagrada por la Carta Magna al restringir y sancionar los posibles mecanismos, acuerdos o estrategias por parte de un individuo o grupo de individuos para evitar o mermar determinada función económica pretendida por parte de los titulares de esta garantía.

Para evitar la concentración o exclusividad de una actividad económica para el aprovechamiento de su producto a favor de una persona o grupo, se prohíben los monopolios. No se consideran como tales las funciones que realiza el Estado de manera exclusiva, por ejemplo: correos, telégrafos, emisión de billetes, petróleo, etcétera, ni las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores que estén bajo la vigilancia del Gobierno; ni los privilegios o autores, artistas, inventores y perfeccionadores para el aprovechamiento de sus obras o inventos.

Por otro lado, el Estado podrá concesionar los servicios públicos o la utilización de bienes del dominio público (minas, aguas, etc.étera). Podrá otorgar subsidios de carácter general y temporal a actividades de gran importancia y establecer leyes que dictaminarán los precios máximos a los productos básicos protegiendo así a los consumidores.

Por último, tal precepto prohíbe las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que establece la ley.

Así, se encomienda a la ley castigar severamente, y a las autoridades perseguir con eficacia, las siguientes conductas:

- 1.- Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios.
- 2.- Todo acuerdo, procedimientos o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.
- 3.- En general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio del público en general o de una clase social.

1.1.3 Garantías de propiedad

Artículo 27o.

Propiedad originaria, pública, privada, comunal y ejidal

Corresponde a la nación la propiedad originaria de la tierra y aguas, la

cual puede transmitir a los particulares, así como el dominio directo de los recursos naturales: los minerales, los yacimientos de piedras preciosas y de sal de gema, las salinas, los combustibles, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno. También le corresponde la propiedad de las aguas de los mares territoriales, lagos lagunas y ríos.

Establece:

- La expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.
- El derecho a imponer modalidades a la propiedad privada y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales.

Se dictarán medidas necesarias para:

- Ordenar los asentamientos humanos.
- Establecer los usos de tierras, aguas y bosques.
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- Fraccionar latifundios.
- Disponer la organización y explotación de los ejidos y comunidades.
- Desarrollar la pequeña propiedad agrícola.
- Crear nuevos centros de población agrícola.
- Fomentar la agricultura.

Determina que los núcleos de población tendrán derecho a que se les dote de tierras cuando carezcan de éstas o no las posean en cantidad suficiente.

Cuando la propiedad de la nación no es susceptible de transmisión, se establece la concesión, tanto de los recursos naturales, como de las aguas, pero nunca del petróleo ni de la energía eléctrica.

Existen reglas para adquirir el dominio de las tierras y aguas, tales como:

- Sólo los mexicanos y sociedades mexicanas tienen derecho a adquirirlas. A los extranjeros podrá concedérseles este derecho bajo ciertas condiciones.
- Las asociaciones religiosas llamadas iglesias, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto.
- Las instituciones de beneficencia podrán adquirir los necesarios para sus actividades.
- Las sociedades mercantiles podrán poseer los terrenos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Los núcleos de población que guardan estado comunal tienen capacidad para disfrutar en común tierras, bosques y aguas.
- Se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
- Se puede solicitar la nulidad de la división o reparto de tierras comunales cuando haya habido error o vicio.
- Se dotará de tierras y aguas a núcleos de población.
- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de sus leyes reglamentarias, se crean: una dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación y ejecución mixta; comités ejecutivos particulares; y comisarios ejidales.
- Se dictarán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural.
- Se establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.
- Se tomarán medidas para la impetración de justicia agraria.
- El Estado promoverá condiciones para el desarrollo rural integral.

Este artículo prohíbe los latifundios y es de suma importancia, por ser base del Derecho Agrario.

1.1.4 Garantías de seguridad jurídica

Son el conjunto general de condiciones, requisitos elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida en la esfera jurídica del gobernado, es decir, todo acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas, no será válido a la luz del Derecho.

Artículo 14o.

Este precepto a su vez contempla cuatro garantías:

- 1.- La irretroactividad de las leyes se refiere a que la ley no se puede aplicar a situaciones o hechos que tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigor, excepto cuando produzca un beneficio a quien se le aplica.
- 2.- Esta garantía establece que a nadie se le puede privar de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio el cual tiene que cumplir con ciertos requisitos que son:
 - Juicio previo, el cual debe seguirse ante un tribunal ya existente;
 - Cumplir estrictamente con el procedimiento; y
 - Que éste sea regulado por leyes expedidas con anterioridad al hecho.
- 3.- La exacta aplicación de la ley en materia penal, consiste en que toda conducta, para que sea considerada delito, debe estar prevista en una ley, la cual establecerá la penalidad que le corresponde. Así,

en ningún caso de orden criminal puede juzgarse a una persona por haber realizado una conducta semejante a otra considerada como delito (analogía); o bien, tampoco por haber realizado un hecho que la mayoría de las personas considere como delito, pero que no esté contemplado como tal en la ley (mayoría de la razón).

- 4.- La legalidad en los juicios de orden civil se refiere a que las resoluciones deben apegarse a la letra misma de la ley o en todo caso a la interpretación jurídica de la misma o a los principios generales del Derecho.

La importancia de este artículo radica en que consagra garantías de seguridad jurídica que protegen bienes fundamentales, como son: la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos.

Artículo 15o.

Esta garantía constitucional establece tres restricciones al Poder Ejecutivo y al senado, relativas a la celebración de convenios o tratados internacionales. Las dos primeras tienen un carácter específico, como son:

- a) Que en materia de extradición el Estado Mexicano no puede celebrar tratados internacionales con otros países, para entregar a personas a quienes se les impute la comisión de un delito político.
- b) En los mismos términos anteriores, respecto a delincuentes que hayan tenido la condición de esclavos en el país donde delinquieron.
- c) La tercera restricción tiene un contenido de índole general, es decir, prohíbe al Estado Mexicano la celebración de tratados internacionales donde menoscaben, vulneren o hagan

nugatorios los derechos humanos que ampara nuestra Constitución Política.

Artículo 16o.

Los derechos fundamentales que este precepto establece se dirigen a asegurar la legalidad de los actos de autoridad; a proteger la libertad individual; a garantizar la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas.

Esta disposición integra varias garantías:

El principio de legalidad obliga a las autoridades a proceder de acuerdo con lo expresamente ordenado por la ley, evitando así un actuar arbitrario; nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Lo cual quiere decir que se deberán citar los artículos de la ley aplicables al caso concreto (fundamentación), así como el análisis de las causas particulares del hecho concreto por las cuales la situación se adecua a las hipótesis normativas involucradas (motivación).

Faculta a la autoridad judicial como la única competente para librar órdenes de aprehensión, previa denuncia o querrela presentada ante el agente del Ministerio Público, respecto de un hecho debidamente tipificado como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y con la existencia de datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, salvo los siguientes supuestos:

- 1.- **Flagrancia.**- Es decir, cuando se detiene a la persona en el momento mismo de haber cometido el delito. Ante tal circunstancia cualquier persona puede detener al probable responsable, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y

ésta, con la misma prontitud, a la del agente del ministerio público competente.

2.- Caso urgente.- Requisitos:

- Cuando se trata de un delito grave (previsto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales);
- Exista riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia;
- No se pueda acudir ante autoridad judicial por razón de la hora lugar o circunstancia.

Cuando la detención se identifica con alguna de las hipótesis del caso urgente es responsabilidad del agente del ministerio público emitir la correspondiente orden de detención debidamente fundada y motivada.

En ambos casos el juez que reciba la consignación del detenido, deberá en caso de ser procedente, decretar la legal detención, o en caso contrario decretar la libertad con las reservas de ley.

Por otra parte, se impone la obligación al agente del ministerio público de integrar la averiguación previa en un plazo no mayor de 48 horas, transcurrido éste tendrá la obligación de decretar la libertad del indiciado o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. Únicamente cuando se trate de delincuencia organizada, el agente del ministerio público podrá emplear hasta 96 horas para integrar la averiguación previa (artículo 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales).

El párrafo octavo del numeral comentado se refiere a los requisitos indispensables para llevarse a cabo, con plena validez, el cateo o allanamiento autorizado por la ley.

En primer término, éste sólo podrá expedirse por una autoridad judicial y de manera escrita, misma que deberá contener sus objetivos, como son:

- Aprender a una persona; y
- Que los objetos materia del cateo sirvan para acreditar elementos típicos o la probable responsabilidad de una persona. Aspectos a los que exclusivamente deberá limitarse la diligencia.

Se redactará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos, propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Los dos párrafos siguientes son parte del esfuerzo para regular medios de investigación modernos y eficientes para el esclarecimiento de hechos delictivos; tales instrumentos lo son las intervenciones telefónicas, pero siempre bajo la premisa de que "las comunicaciones privadas son inviolables", excepto en casos de persecución de delitos a cargo del agente del ministerio público, pero deberán de cumplirse los siguientes requisitos, so pena de declarar nugatorio todo valor jurídico que resulte, como son:

- Sólo la autoridad judicial federal, a petición del órgano investigador, autorizará la intervención de cualquier comunicación privada.
- Dicha solicitud deberá ser escrita y contendrá:
 - a) La fundamentación y motivación de las causas legales de la solicitud.
 - b) El tipo de intervención.
 - c) Los sujetos de la misma.
 - d) Su duración.

Lo preceptuado con antelación no se aplicará en materia electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa, ni en el caso de las comunicaciones del

detenido con su defensor.

Faculta a la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias sólo para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, o bien para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido con las disposiciones fiscales, sujetándose a las formalidades prescritas para el cateo.

Toda correspondencia privada es inviolable, y cualquier acto que atente en su contra será sancionado por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, sólo en caso de guerra podrá hacer uso de dicha facultad de requisición o de cualquier otra prestación en los términos de la ley marcial correspondiente.

Artículo 17o.

El presente artículo tutela el derecho que tiene toda persona de acudir ante los tribunales con el objeto de solicitar se le administre justicia en defensa de sus derechos; órganos que están obligados a hacerlo en forma expedita, imparcial, eficaz y gratuita (de tal modo se prohíben las costas judiciales).

Por lo que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, prohibiéndose las venganzas y el ejercicio de la violencia para reclamar un derecho.

Para tal efecto, las leyes establecerán los mecanismos que aseguren la autonomía de los juzgadores y la plena ejecución de sus resoluciones.

Ninguna persona puede ser privada de su libertad personal por deudas de carácter civil.

Artículo 18o.

Este artículo contiene diversas prevenciones relevantes del régimen penal. En una de sus expresiones centrales se refiere a la finalidad de las penas y a los medios para alcanzarla. Alude a la prisión tanto preventiva como punitiva. Fija los lineamientos generales a propósito de los menores infractores y determina casos de ejecución extraterritorial de sentencia condenatoria, en aras del principio de readaptación social de los delincuentes.

El presente artículo tutela los derechos de las personas que se encuentran recluidas en algún centro de readaptación social; su párrafo primero establece:

Que sólo por delito que esté sancionado con pena corporal se podrá decretar prisión preventiva contra el probable responsable; lo cual jamás podrá exceder del tiempo que como pena máxima esté previsto por la ley para ese delito. Apuntando así que los individuos que son acreedores a prisión preventiva por el hecho de seguirles proceso penal, estarán en lugar distinto a los delincuentes que hayan sido sentenciados y estén en prisión punitiva, deberán ser separados éstos de aquellos.

Por su parte, corresponde a la Federación y a los gobiernos de los estados:

- Organizar el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.
- Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.
- Asimismo, el precepto a estudio, señala:
- Que el sitio de la prisión preventiva será distinto al lugar que se destinare para la extinción de penas.

- Que las mujeres cumplirán sus penas en lugares diferentes a los destinados a los hombres.

Por lo que hace al último párrafo, se prevé el *principio de reciprocidad* nacido de tratados internacionales que haya celebrado el Estado Mexicano en materia de intercambio de reos de nacionalidad mexicana o extranjera. Es decir, que los condenados de nacionalidad mexicana en país extranjero podrán ser trasladados a su país para que cumplan sus penas y, viceversa por lo que hace a los extranjeros en territorio nacional.

Asimismo, los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común a dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Artículo 19o.

Este artículo establece la tutela de tres áreas de los derechos humanos:

- La libertad personal.
- La seguridad jurídica.
- Integridad física.

Tal y como se explica a continuación:

Libertad personal.

Este apartado regula la actuación de la autoridad judicial dentro de las primeras 72 horas, en que el inculcado es puesto a su disposición, plazo en el que se deberá justificar la detención a través de un auto de formal prisión, donde se acrediten los elementos del tipo penal y se compruebe su probable responsabilidad.

Si transcurridas las 72 horas el encargado del centro penitenciario no recibe copia del auto de formal prisión, éste deberá informar al juez respectivo y esperar un plazo de tres horas siguientes, y si aun así no tiene conocimiento de dicha copia autorizada deberá poner en libertad al detenido.

La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada como delito.

Seguridad jurídica.

Exige que todo proceso pueda seguirse exclusivamente por los delitos establecidos en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso; y si durante el proceso se comete otro distinto, se investigará a través de averiguación previa diversa.

Integridad física.

Se prescribe la salvaguarda de la integridad física de todo individuo involucrado en una aprehensión, recluso en prisión preventiva o penitenciaria, de cuyos actos y lugares son susceptibles de producir molestias, gabelas, contribuciones, abusos, etcétera. Lo que será corregido por las leyes y reprimido por las autoridades.

Artículo 20o.

Este precepto constitucional consagra diversas garantías que tienen el inculcado, víctima o el ofendido en todo proceso de orden penal.

Garantías del inculcado en todo proceso penal encontrándose en el apartado "A" de este artículo y que a manera de reseña se describe de la siguiente forma.

1.- Obtener la libertad provisional bajo caución. Es un beneficio que la

ley otorga al indiciado con el objeto de que goce de su libertad durante el tiempo que dure la averiguación previa y, en su caso, el proceso, siempre y cuando no se trate de un delito considerado como grave.

Los delitos considerados como graves en el ámbito federal se encuentran previstos en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En caso de delitos no graves, a solicitud del ministerio público, el juez podrá negar este beneficio, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad por un delito calificado como grave, o cuando se compruebe que la libertad del presunto responsable es un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Para obtener la libertad provisional el Juez fijará el monto y forma de caución, misma que se podrá satisfacer a través de fianza, depósito, prenda o hipoteca y deberá ser asequible para el inculcado.

El juez fijará el monto de ésta, tomando en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito, las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento con las obligaciones procesales a su cargo: los daños y perjuicios causados; así como la sanción pecuniaria que en su caso, puede imponerse al inculcado.

El beneficio de libertad provisional bajo caución, podrá ser revocado en los siguientes casos:

- Si desobedeciera, sin causa justa y comprobada, las órdenes legítimas del tribunal que conozca del asunto.
- Fuere sentenciado por un nuevo delito intencional que merezca pena privativa de libertad, antes de que la causa en que se concedió la libertad, esté concluida por sentencia ejecutoria.
- Si amenazare a la parte ofendida, estando de testigo el agente del ministerio público o al secretario del juzgado.

- Cuando lo solicite el mismo inculpado.
 - Si durante la instrucción apareciere que el delito o los delitos materia del auto de formal prisión son de los considerados como graves.
 - Cuando cause ejecutoria la sentencia de primera o segunda instancia del proceso en cuestión.
- 2.- La declaración preparatoria se practicará dentro de las 48 horas siguientes contadas desde que el indiciado quede a disposición de la autoridad judicial en la que se le hará saber el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca el hecho que se le atribuye y pueda defenderse.
 - 3.- Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con los testigos que hayan testificado en su contra.
 - 4.- Se le recibirán todas las pruebas que ofrezca, siempre y cuando no vayan en contra de la moral, entre otras se pueden ofrecer:
 - La confesional
 - La documental pública y privada
 - La pericial
 - La inspección ministerial y la judicial
 - La testimonial auxiliándosele al indiciado para obtener la comparecencia de los testigos que ofrezca.
 - La presuncional, etcétera.
 - 5.- Ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado pudiendo entrar libremente a ellas todos los mayores de 14 años, sólo será a puerta cerrada cuando se trate de un delito contra la moral. El inculpado, durante la audiencia sólo podrá comunicarse con sus defensores, sin poder dirigir la palabra al público.
 - 6.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.
 - 7.- Ser juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de 2 años de prisión, y antes de un año si la

pena excede de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. Todo lo anterior hace referencia al derecho de contar con juicio sumario u ordinario según sea el caso.

- 8.- Tener derecho a una defensa adecuada, ya sea por sí mismo o por una persona de su confianza; si no quiere o no puede designar defensor, se le designará uno de oficio.
- 9.- No se prolongará la prisión o detención por falta de pago de honorarios a su defensor u otro motivo análogo.

Las garantías previstas en los numerales 1, 5, 7 y 9 se podrán aplicar durante la averiguación previa.

Cabe destacar que en el apartado "B" de este artículo se establecen las garantías a favor de la víctima u ofendido de un delito que son:

- 1.- Tener asesoría jurídica en relación al delito en calidad de sujeto pasivo del mismo e informarle del desarrollo de este procedimiento.
- 2.- Tener el carácter de coadyuvante del ministerio público así como aportar los datos y elementos suficientes de prueba que sean necesarios, resaltando de este modo que en caso de que el ministerio público no considere necesario el desahogo de alguna diligencia esta deberá ser fundada y motivada.
- 3.- Recibir atención médica y psicológica de inmediato en caso de ser necesario.
- 4.- La reparación del daño, estando el ministerio público obligado a solicitarla.
- 5.- En caso de que el sujeto pasivo del delito sea menor de edad no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro.

Artículo 21o.

Este precepto consagra cuatro disposiciones diversas, a saber:

- 1.- La competencia exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas.
- 2.- La competencia exclusiva del agente del ministerio público en la investigación y persecución de los delitos, quien se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Cabe resaltar que las resoluciones de la autoridad ministerial sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnados vía jurisdiccional.
- 3.- La competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.
- 4.- Se prevé que la función de seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Autoridades que de manera coordinada participarán en la estructuración del sistema racional de seguridad pública. De ahí que la actuación de los cuerpos policiacos se rige por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Artículo 22o.

Prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes.

En México se prohíben las penas de:

- Mutilación (amputación de cualquier parte del cuerpo).
- Infamia (pena contra la honra, reputación, fama).
- Marca (aplicación de una señal en el cuerpo que distinga al delincuente de los demás).
- Palos (golpes).

- Tormento de cualquier especie (situación que provoque dolor corporal).
- Multa excesiva (cobro desproporcionado).
- Confiscación de bienes (apoderación por parte del Estado de todo el patrimonio de un individuo). No se considera confiscación la impuesta por la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil originada por un delito.
- Penas inusitadas (cualquiera que no esté contemplada en la ley).
- Penas trascendentes (las que se transmiten de una generación a otra).

Nuestra Constitución prevé la pena de muerte para ciertos delitos como son: traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, homicidio con premeditación, alevosía o ventaja, al incendiario, secuestro, salteador de caminos, al pirata y a los inculcados por delitos graves de orden militar, excepto a reos políticos.

En la actualidad no se aplica esta disposición por su falta de reglamentación para que surta sus efectos.

Artículo 23o.

El juicio que se le instruya a alguna persona por haber cometido un delito no podrá tener más de dos instancias.

Por otro lado, se prohíbe que se juzgue dos veces a una persona por el mismo delito, principio *Non bis in Idem*, es decir, una vez que una persona ha sido declarada mediante sentencia definitiva responsable o no de la comisión de un delito, no puede volverse a juzgar por los mismos hechos.

Finalmente prohíbe la práctica de absolver de la instancia, lo cual significa que un procedimiento penal no puede quedar sin resolverse, ello con el

objeto de que el presunto inculpado pueda tener certeza acerca de su situación jurídica. Aquí es aplicable el principio universal denominado presunción de inocencia, es decir, toda persona inculpada se reputa inocente mientras no se demuestre lo contrario, y en caso de duda absolver.

1.1.5 Garantías sociales

Establecen beneficios y protección a los grupos económicamente débiles o desvalidos; en las garantías sociales existen dos sujetos, activo y pasivo. El primero lo forma la clase social que tiene como única fuente para satisfacer sus necesidades su fuerza de trabajo y el segundo lo conforman los dueños del poder económico. Surgen estas garantías sociales como medidas protectoras de las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y que por ello viven en situación precaria, frente a los grupos sociales favorecidos o protegidos, poseedores de la riqueza que les otorga una bonancible situación económica.

La finalidad que tiene el Estado como mediador de estas garantías es que exista un equilibrio entre las fuerzas de producción y los trabajadores en general; contemplando estas garantías en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Artículo 27o.

El precepto constitucional establece beneficios a favor de grupos económicamente débiles protegiendo a los campesinos, propiedad privada y a los ejidos; las garantías sociales en materia agraria deben preservarse a través de una relación jurídica cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual. Esa relación implica derechos de sustancia económica y social a favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del Estado.

De lo anterior se desprende que con el presente artículo constitucional el campesino es protegido jurídica y socialmente en cuanto hace a la posesión de sus tierras, proscribiendo al latifundismo en el triunfo de la Revolución Mexicana y al minifundismo en la época moderna, y, dándose el mismo Estado el carácter de protector de las tierras sociales sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros (figuras jurídicas que le otorga la Ley Fundamental al campesino) en el aprovechamiento de sus recursos productivos; es decir con el artículo 27 constitucional los campesinos encontraron respuesta a sus demandas de protección a las clases económicamente poderosas evitando así, entre otras, la figura del latifundio y el acaparamiento de riqueza en unas cuantas manos; así como los trabajadores encontraron sus respuestas en el artículo 123 de la Constitución.

...

Artículo 123o.

Por lo que hace a este precepto es la parte más humana del capítulo social de nuestra Constitución. La clase tutelada, la obrera, la trabajadora en general, encuentra en este artículo los medios económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta su servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quien lo recibe es en general, dueño del capital.

De tal modo que este artículo es garante de la clase trabajadora, por regular no sólo el trabajo de los sujetos activos y pasivos de la producción en sociedad, sino que también delimita el actuar de las personas con el capital para producir; resulta ser la columna esencial de las garantías sociales por ser en excelencia el precepto constitucional que refiere a las clases económicamente disímiles en una sociedad, ya que los trabajadores para subsistir en un Estado de derecho emplean su fuerza de trabajo teniendo como remuneración un sueldo o salario, y los agentes pasivos de esta sociedad

aportan el capital para la producción necesaria, cerrándose con esto el círculo indispensable de la actividad económica en cualquier país.

Dentro de las garantías sociales que otorga este precepto podemos mencionar la observancia y protección referente a la jornada de trabajo, salario, protección contra accidentes laborales, a la jornada laboral para menores de edad, el derecho de huelga, así como las obligaciones de los empresarios para con sus trabajadores.

La clase trabajadora, encuentra en este artículo los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quien lo recibe es, en general, dueño del capital.¹⁵

1.2 Derechos humanos y procuración de justicia

La relación entre justicia y derechos humanos implica convivencia y armonía social. Ambas deben propiciar la eficiencia en el sistema de justicia. Anteriormente, la discrecionalidad de la autoridad provocaba, y aun no está exenta, de otorgar castigos arbitrarios y crueles en base al ejercicio de sus facultades no por la letra de la ley.

En la actualidad, "el sistema punitivo mexicano ha ingresado progresivamente en un régimen de legalidad estricta, incluso más intenso que otras ramas del ordenamiento jurídico."¹⁶ Sin embargo, es innegable que persisten las deficiencias estructurales de antaño y por consiguiente el grave deterioro al respeto de los derechos humanos.

¹⁵ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Código Federal de Procedimientos Penales*

¹⁶ ROCATTI VELÁZQUEZ, Mireille. *Derechos Humanos y Procuración de Justicia*, México, CNDH, 1996, p. 327.

De lo que los medios de comunicación expresan, lo que la sociedad toma como información y la doctrina jurídica, existen diversas discrepancias que en el tema de la procuración de justicia y los derechos humanos deben corregirse. Entre los enunciados relevantes y sus contrastes se pueden enlistar los siguientes¹⁷:

- No es permisible agravar el problema de seguridad pública por causa de los derechos humanos. En contraposición, debe pensarse que los derechos humanos están para salvaguardar a la colectividad mediante la protección de cada individuo.
- Es incongruente que los delincuentes invoquen los derechos humanos y se desproteja a las víctimas de los delitos. En contraposición, debe asumirse que los derechos humanos prevalecen independientemente de la gravedad del delito, no hay casos particulares que justifiquen la restricción de ellos.
- Ante un indicio la policía debe actuar sin esperar la orden de una autoridad. Ante ello, debe aclararse que una cosa son los indicios acerca de la presunta responsabilidad y otra los supuestos específicos que la ley expresamente establece para privar de la libertad sin orden judicial.
- Las pruebas, ante la averiguación previa, eliminan cualquier escrúpulo sobre la legalidad de su detención. En contraste, debe asumirse que una detención ilegal no se convalida con las pruebas de cargo obtenidas.
- La policía federal investigadora tiene la responsabilidad de investigar. Los funcionarios responsables de investigar deben ser ajenos a aquellos encargados de custodiar a las personas detenidas.
- La intervención de la defensa se debe permitir después de

¹⁷ Cfr. SARRE, Miguel. "10 enunciados sobre Procuración de Justicia, en *Programa de Capacitación en Derechos Humanos para Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República*, Procuraduría General de la República,

que el acusado declara ante el ministerio público. Por el contrario, el derecho a la defensa surge desde el momento de la detención.

- La autoridad debe analizar la peligrosidad de cualquier sujeto antes de soltarlo. En contraste, nadie está obligado a demostrar su inocencia.
- Ni el procedimiento ni las sanciones quedan a criterio de quienes procuran la justicia; la autoridad debe obrar de acuerdo con la conducta de las personas.
- El ministerio público es representante social y siempre será más importante que la defensa. El ministerio público no resuelve ni aclara casos por sí solo. Su participación es complementaria a la defensa y al juez, cualquier falta de equilibrio favorece la arbitrariedad y la corrupción.

1.2.1 Supremacía de las garantías individuales sobre el derecho social a la seguridad pública

Las garantías individuales, fundamentadas en la Constitución son de carácter general, pero están centradas en derechos fundamentales irrenunciables que deben ser protegidos por el Estado y promovidas por los particulares. Por su parte, "la seguridad pública tiene como objetivo establecer el orden social con base en un orden jurídico que emana de la Constitución y que mediante el poder, norme las relaciones entre los ciudadanos y de éstos entre sí."¹⁸

Más aún, radica en el Poder Judicial de la Federación la supremacía de la Carta Magna. Por ejemplo, a través del juicio de garantías que se ventila ante

los Tribunales Colegiados de Circuito o los Juzgados de Distrito, contra los actos de los demás poderes y los suyos propios, se impone ante cualquier otra ley la privación de eficacia legal y material a los actos de autoridad que no se ajustan a los términos y al sentido de los preceptos constitucionales relativos a los derechos del hombre y por extensión a la garantía de legalidad.

Es por ello que aunque jerárquicamente el Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito, no es el superior de los demás poderes, sí es la autoridad judicial encargada de resolver una controversia en la que interviene como parte la autoridad de que se trata, la que si pierde en el litigio, debe someterse al fallo, no por la supremacía de una autoridad facultada para interpretar la Constitución, sino porque la Carta Magna está por encima de cualquier otro ordenamiento jurídico.

Toda vez que los derechos humanos están en constante evolución, es útil identificarlos por generaciones, atendiendo a sus características y su contexto histórico.

- La primera generación abarca los derechos civiles y políticos, establecidos fundamentalmente en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.
- La segunda generación incluye los derechos económicos, sociales y culturales. Entre las primeras constituciones en incorporarlos fueron la mexicana, la soviética y la alemana.
- La tercera generación abarca los denominados derechos de los pueblos. Entre ellos está el derecho a la autodeterminación, a la paz, al desarrollo y a un medio

¹⁸ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000, p. 83.

ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Esta forma de concebir los derechos humanos obedece a que se les entiende como un conjunto de facultades que en cada situación y momento histórico concretan las exigencias de la dignidad humana; facultades que deben ser reconocidas por ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y garantizadas por las instituciones, tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales.

Derivado de lo anterior se puede apreciar la posibilidad de comparar los derechos civiles y los derechos sociales. Los primeros pertenecen a la primera generación e incluyen las libertades fundamentales de la persona, algunas de ellas las de pensamiento, expresión, reunión, asociación y tránsito, así como los derechos a la vida, a la integridad corporal, y a un juicio justo y equitativo.

Estos derechos surgieron ante la necesidad de poner un límite al poder del Estado. Son derechos que no admiten excepciones ni pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas atendiendo a criterios de seguridad interior, paz social o cualquier otro similar. Su violación, abierta o encubierta, constituye la forma más patente en que las autoridades pierden legitimidad en el ejercicio del poder público. El Gobierno está obligado a respetar estos derechos fundamentales mediante conductas que implican omisiones, es decir un no hacer, como el no detener a las personas arbitrariamente o no invadir la intimidad del domicilio, fuera de los supuestos legales que le permiten.

En cambio los derechos sociales, como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación y la seguridad pública, operan en una forma distinta, ya que son derechos de satisfacción progresiva, lo que significa que imponen al Estado un quehacer, como es la satisfacción de las necesidades de seguridad social y de seguridad pública, entre otras.

En contraste con los derechos civiles, en los derechos sociales las autoridades tienen un límite y una excepción para cumplir su encomienda. Estos límites son los recursos humanos y económicos de que dispone, los cuales provienen de un acto político fundamental emanado del presupuesto de egresos.

Ante ello, tratándose de derechos sociales, las autoridades sólo están obligadas a hacer lo que alcancen con lo que tengan. Es decir, deben cumplir con la obligación constitucional de conducirse con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, hasta el monto de sus recursos.

Si se aplica lo expuesto al ámbito específico de la procuración de justicia, como derecho social traducido en el derecho a la seguridad pública, se deduce que los procuradores y subordinados, están obligados a perseguir a los delincuentes utilizando los recursos que le son asignados y a respetar los derechos individuales hasta donde se considere posible, a procurar la justicia respetando cabalmente los derechos individuales.

En la práctica, las violaciones a las garantías individuales que se cometen desde el poder público se realizan con los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen. Sin embargo, no todo abuso contra una persona, ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos. En un extremo, pueden ser crímenes muy graves, incluso si son la mera obra de particulares no será una violación a los derechos humanos.

Así, la responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y la punición de toda clase de delitos, incluyendo aquellos que atentan en contra de las garantías individuales.

1.2.2 Seguridad pública y derechos humanos

Preservar los derechos humanos en la procuración de justicia no es sólo una exigencia de orden ético y jurídico, sino de eficacia para obtener la seguridad pública anhelada. Con ello, la verdadera seguridad pública es la que respeta los derechos humanos, valiéndose de ella como un medio para proteger a la comunidad sin discriminación o bajo criterios particulares.

Aparentemente, acatar los derechos humanos, respetando las reglas del debido proceso, restringe o limita la eficacia en la persecución de los delitos. Ello puede ser cierto si se visualiza sólo un caso aislado, en donde se observe el ejercicio de la impunidad, corrupción y la arbitrariedad.

Sin embargo, para determinar si el respeto a los derechos humanos obstaculiza o no la investigación de los delitos, debe considerarse el problema de la seguridad pública en su conjunto. Es conveniente recordar que la mayor parte de los delitos no se denuncian, y que una de las principales razones obedece a la falta de confianza y, por consiguiente, de colaboración de la población con las autoridades.

No cabe duda que las violaciones a los derechos humanos contribuyen significativamente a esta pérdida de confianza, de manera que cada vez que se aclara un delito a partir de pruebas obtenidas ilegalmente, se fomenta la desconfianza, provocando que los delitos no sean denunciados.

Cabe hacer hincapié en que la construcción de una sociedad segura y al mismo tiempo respetuosa de los derechos humanos de sus miembros, no puede ser sólo obra del Gobierno. La comunidad debe tener una parte activa de ello, tanto en la discusión de los instrumentos jurídicos necesarios para que impere la seguridad pública, como en el control y colaboración con las autoridades que los han de aplicar.

En este último punto se produce generalmente un círculo vicioso, si la sociedad civil no confía en las instituciones de seguridad y de justicia, no está dispuesta a colaborar con ella. Aunado a ello, sin la colaboración de la comunidad, las autoridades no podrán garantizar una seguridad pública eficiente y basada en el ejercicio legítimo del poder.

1.2.3 El Ministerio Público en perspectiva

La Procuraduría General de la República, dentro de la cual está integrada la Institución del ministerio público de la Federación (MPF), es un órgano esencial del sistema federal de justicia. La actuación del ministerio público y de sus auxiliares debe orientarse por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, dentro de la observancia de la ley, incluyendo el respeto a los derechos humanos.¹⁹

Para unos autores, el ministerio público representa a la sociedad; para otros es representante del Estado y comúnmente se le reconoce como representante social.²⁰ En todo caso, el ministerio público es una pieza fundamental en el proceso penal, teniendo en primer lugar la tarea de investigar los ilícitos e instar la actividad jurisdiccional del Estado.

En general, el sistema de enjuiciamiento penal en México se desarrolla básicamente a través de dos funciones: la investigadora y persecutoria de los delitos así como la función jurisdiccional. En la función investigadora y persecutoria, el ministerio público funge como autoridad a partir de que consigna el asunto ante las autoridades jurisdiccionales competentes, convirtiéndose en parte del proceso. Por su parte, la función jurisdiccional

¹⁹ Véase *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 2002

²⁰ Para abundar sobre el Ministerio Público, véase las propuestas de los doctores Castro y Franco, respectivamente, a saber: Castro y Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, y Franco Guzmán, Ricardo, *El Ministerio Público Federal*, editados por Porrúa, así como para tener los antecedentes del Ministerio Público en México, véase *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República*, editado por la Procuraduría General de la República.

corresponde a la facultad de la autoridad judicial para imponer penas.

El enjuiciamiento penal mexicano sigue el principio acusatorio y la imposición de las penas es una facultad propia y exclusiva del Poder Judicial. De conformidad con la Constitución Mexicana, es el ministerio público el encargado de la investigación y persecución de los delitos, auxiliado por la policía federal investigadora, que está bajo su autoridad y mando inmediato. Si bien el ministerio público se ha ubicado tradicionalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo, "la tendencia cada vez más clara de la legislación es la de dotarlo de autonomía técnica en sus decisiones."²¹

Al día de hoy, una de las peculiaridades más importantes del sistema federal de justicia se refiere a la reforma constitucional de 1994. Ante ella, cabe la posibilidad de que la víctima u ofendido por un delito impugne jurisdiccionalmente la resolución del ministerio público sobre el no ejercicio de la acción penal, cuando considere que el caso resulta arbitrario.

Otro cambio relevante se refiere a que "en ciertos casos de delitos no graves, a solicitud del ministerio público, el Juez pueda negar la libertad provisional bajo caución cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad por algún delito calificado como grave por la ley o cuando el ministerio público aporte elementos al Juez para establecer que la libertad del inculpado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad."²²

Siguiendo con lo expuesto anteriormente, cabe preguntarse ¿qué tipo de ministerio público es el que podrá dar permanencia a las garantías individuales y concebir la seguridad pública como garantía de respeto a los derechos humanos?

²¹ MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. "El sistema de enjuiciamiento penal mexicano", en *Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público*, México, Procuraduría General de la República, 1998, p. 71.

La respuesta a tal cuestionamiento resulta compleja. En un entorno práctico, las quejas aumentan, los recursos disminuyen y la cultura de respeto a los derechos humanos, tanto a la sociedad como a las autoridades es limitada. En este panorama, lograr el respeto de los derechos humanos es una tarea de todos, en la cual está implícito un cambio cultural, económico y político de trascendencia.

Haciendo uso de la experiencia en otros países, puede observarse que la tendencia radica en la separación de funciones. La autoridad, bajo un poder indivisible, debe ser capaz de detener, investigar, juzgar y proteger a los ciudadanos en un marco jurídico congruente con los derechos humanos.

Luciano Violante²³, respetado dirigente de la izquierda italiana del ala moderada del Partido Comunista, e impulsor de la legislación antimafia, señala que muchas veces se busca recuperar el terreno perdido con disposiciones excepcionales; sin embargo, para luchar contra el delito únicamente se necesita una extraordinaria ordinariedad, un excelente funcionamiento de los instrumentos ordinarios.

Basado en la reforma procesal italiana de 1988, el juez Giovanni Falcone²⁴ señala que en Italia se introdujo un sistema de tipo eminentemente acusatorio y no inquisitorio, como era antes. Ante ello, el ministerio público, es sólo una parte pública que realiza la investigación y no tiene funciones de juez. Todas las pruebas se presentan única y exclusivamente en la audiencia, y la actividad que realiza el ministerio público carece de valor de prueba. Como en el pasado, puede oír a testigos, interrogar, hacer inspecciones oculares y otro tipo de actividades, pero ellas no poseen valor de prueba; consecuentemente, el momento y el lugar en el que se desahogan las pruebas es, exclusivamente, durante la audiencia.

²² *Idem*, pp. 73-74.

²³ Véase Falcone, Giovanni, *La lucha contra el crimen organizado*, México, Procuraduría General de la República, 1996

Si se considera oportuno adoptar figuras de la legislación italiana de excepción, parece apropiado reflexionar sobre la conveniencia de establecer otras figuras jurídicas propias de ese y de otros países democráticos que también han sido inspiradores de las reformas de nuestra legislación, como Alemania, Colombia, España, Estados Unidos de América y Francia.

Lo anterior, se refiere a la protección de la libertad personal, al derecho de acceso a la jurisdicción y al derecho a la defensa; tres derechos que son fundamentales para una justicia ordinaria e inherente a todo procedimiento penal acusatorio, y que no se encuentran debidamente protegidos en México.

Para que el sistema de justicia penal inspire confianza al conjunto de la sociedad, se requiere que garantice a ésta el ejercicio de tales derechos en el quehacer público cotidiano, en la ordinariedad. Sin ellos, toda legislación extraordinaria acrecentaría los inevitables riesgos que conlleva su aplicación, tanto a inocentes como a culpables.

Si bien el derecho a la protección de la libertad personal encuentra un reconocimiento formal en el artículo 16 constitucional, hasta el día de hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha resuelto la contradicción de tesis de la que conoce su Pleno, y que implica como determinar si el Poder Judicial Federal mediante el juicio de amparo habrá de garantizar efectivamente este derecho y, como consecuencia de ello, atribuir efectos jurídicos a la detención ilegal.

Con el propósito de obtener esa protección, en enero de 1994 se agregó un segundo párrafo a la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo, a fin de evitar que mediante auténtica ficción en estos casos se surtiera la denominada improcedencia del juicio de amparo por cambio de situación jurídica. Se decía

²⁴ *Ibid.*

que si bien la persona pudo haber sido detenida arbitrariamente por la policía, al momento de estudiarse la demanda de amparo, la detención no obedecía al acto arbitrario sino a una resolución judicial.

Una vez en vigor la reforma apuntada, algunos jueces y magistrados federales la han aplicado de acuerdo con su espíritu, pero otros invocan otra causal de improcedencia para rechazar las demandas que tienen que ver con la detención arbitraria. Esta es la fracción XVI del mismo precepto de la Ley de Amparo, que prevé la improcedencia de este medio de defensa cuando se trata de cesación de los efectos del acto reclamado; resuelven, por lo tanto, que una detención arbitraria es un hecho cuyos efectos han cesado y crean una nueva ficción para sostener que los actos judiciales posteriores como el auto de formal prisión no se derivan de la inicial detención ilegal.

Por su parte, el derecho de acceso a la jurisdicción consiste en algo tan sencillo como el derecho que tienen todas las personas a ser juzgadas por los jueces. Sin embargo, en la realidad, la existencia de una averiguación previa administrativa constituye un obstáculo al ejercicio de este derecho, puesto que es la etapa más importante del procedimiento y resulta definitiva para el proceso. En efecto, cuando el ministerio público, después de recibir y valorar por sí y ante sí las pruebas, se decide ejercitar la acción penal, es por que el proceso ya está prácticamente decidido.

Para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la jurisdicción, se requiere una auténtica reconversión de nuestro sistema de justicia penal, que transfiera funciones y recursos del ministerio público a los órganos jurisdiccionales para hacer efectiva la división de poderes, de manera que los juicios penales se desarrollen plenamente y desde el principio ante los jueces.

Sobre el particular es procedente citar el quinto punto del artículo 7o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que "Toda

persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora ante el juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...²⁵

En cuanto al derecho a la defensa, es obvio que al no estar garantizado en la práctica el derecho de acceso a la jurisdicción, tampoco está el de defensa, puesto que éste se ve significativamente limitado en la averiguación previa, en la que se le confiere un poder casi ilimitado al ministerio público.

Aun cuando el artículo 20 constitucional asegura la defensa durante esta etapa, este derecho no puede ejercerse realmente por que para ello se requeriría de la actuación de un juez que estuviera por encima de las partes y que le asegurará al acusado condiciones de igualdad y de imparcialidad.

Si durante la averiguación previa el ministerio público ha venido a sustituir al juez instructor de la Colonia y del porfiriato, podríamos formularnos la misma pregunta que se hacían los constituyentes de 1916-1917 "¿Puede llamarse justicia al veredicto de un tribunal en el que el juez es parte y el alguacil testigo?"

Por otra parte, el hecho de que la autoridad investigadora sea la misma que la que custodia, crea una situación propicia para el abuso y la tortura. Aquí, es oportuno recordar que la tortura, más que un ataque a la integridad de las personas, es un atentado contra su intimidad. La tortura en un sentido procesal ha sido conceptualizada magistralmente por la Suprema Corte de Justicia de Colombia como la coacción sobre la conciencia del individuo que se encuentra en situación de vulnerabilidad, para obtener una ventaja procesal.²⁶

²⁵ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, México, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación de Colombia.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO PENAL

2.1 El Derecho Procesal Penal

Primeramente, “suele decirse que el derecho penal en sentido amplio se divide en derecho penal, derecho penal procesal y derecho penal ejecutivo.”²⁷ En todo caso, el Derecho Penal es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público Interno que define los delitos en acciones y omisiones. A su vez, señala las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social y el Estado.

El Código Penal Federal define al delito en el artículo 7o. como el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Por su parte, la dogmática jurídica moderna fija el concepto de delito a los efectos técnico-jurídicos. Es decir, indica que es la acción antijurídica, típica, imputable, culpable y punible. Con ello, los sujetos que intervienen para que pueda existir un delito pueden dividirse de la siguiente forma²⁸:

- Un sujeto activo (inculpado), que es el que realiza la conducta de acción u omisión;
- Un sujeto pasivo (víctima u ofendido), que es sobre quien recae dicha acción u omisión, violentando su bien jurídico tutelado.

La caracterización a que se alude considera que delito es una conducta típica, antijurídica y culpable, se constituye en el común denominador de los

²⁷ ZAFFARONI, E. R. (coordinador), *El Proceso Penal: Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000, p. 5.

²⁸ *Ibid*, p. 6.

autores modernos, sea que sustenten la teoría clásica o la de la acción final en materia de delito.

Por su parte, "el término proceso proviene de *procedo* que significa avanzar de igual forma del griego *prosekxo*, venir de atrás e ir hacia delante."²⁹ En cuanto se refiere al proceso penal, éste busca armar una pieza completa de los hechos cronológicos del delito. Estructurar con sentido de justicia y compilar los hechos sin desvíos subjetivos ni deformaciones, puede provocar serias discusiones. Para ello, el Estado debe observar un conjunto de actos y formas capaces de actualizar la pena directamente aplicable a las directrices de la vida, a una dimensión específica de la realidad, por lo que el juzgador estrictamente debe respetar el principio de legalidad que rige al Derecho Penal: no existe delito ni pena si no hay una ley que lo establezca, *nullum crimen, nulla pena, sine lege*.

Así, para entrar en el estudio del proceso penal, es necesario que exista un litigio; esto es, que haya un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro. El conflicto de intereses sólo se convierte en litigio cuando una persona formula contra otra una pretensión; es decir, exige la subordinación del interés ajeno al interés propio. Frente a esa pretensión, la otra parte expresa su resistencia, oponiéndose a la misma negando subordinar su interés propio al interés que se hace valer mediante ella. En ese sentido, tanto la pretensión así como la resistencia reciben el nombre de partes.

El Derecho Procesal Penal ha sido conocido con nombres diversos, tales como práctica forense, procedimientos judiciales, procedimientos criminales, materia criminal forense, práctica criminal, Derecho formal, Derecho adjetivo y procedimientos penales, entre otros.

²⁹ SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, p. 49.

“El Derecho Procesal Penal es la disciplina que estudia el conjunto de normas que regulan el proceso destinado a solucionar las controversias sobre la comisión de los delitos y aplicación de las sanciones correspondientes a quienes resulten responsables de haberlos perpetrado.”³⁰

El proceso penal, como forma de solución del conflicto, debe diferenciarse del Derecho Procesal Penal que es la disciplina que lo estudia. El proceso penal es sólo un capítulo dentro de la disciplina del Derecho Procesal Penal. En términos generales, el Derecho Procesal Penal es el contenido técnico-jurídico que inserta en su temática el estudio del proceso penal, en el marco de la teoría general del proceso.

El proceso penal no se queda con lo meramente ritualista; el proceso comprende la suma de actos de la actividad jurisdiccional, de la actividad de las partes y aun las actividades realizadas por terceros (peritos, testigos o intérpretes). Igualmente, dentro de éste se tramitan los procedimientos probatorios, tal como los testimoniales, confesionales, inspeccionales; los procedimientos incidentales, por ejemplo los competenciales, recusacionales, de nulidad, o los procedimientos cautelares, representados por los embargos y la detención preventiva, entre otros. Con todo, el procedimiento no es más que la forma del proceso; siendo variable y multiforme, se traduce en la forma de llegar a la solución del conflicto de intereses.

El conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro, es lo que se conoce como el litigio. La diferencia del proceso con el juicio es que el proceso tiende evidentemente a obtener un juicio judicial sobre el litigio, pero el juicio se circunscribe a ese solo y decisivo momento o actividad.

³⁰ OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 1994, p. 28.

Con todo, el Derecho Procesal Penal es la disciplina que estudia el conjunto de normas que regulan el proceso penal destinado a solucionar las controversias sobre la comisión de los delitos y la aplicación de las sanciones correspondientes a quienes resulten responsables de haberlas cometido.

Los fines del proceso penal son alcanzar la justicia, el bien común y la seguridad jurídica. Tomando en cuenta estos objetivos puede a su vez dividirse de la siguiente forma³¹:

- penal represivo (sanciona la peligrosidad delictiva)
- penal preventivo (pretende evitar la comisión de delitos)

En México, antes de iniciar el proceso penal es necesario llevar a cabo una etapa preliminar a la que se le denomina averiguación previa, la cual compete realizar al ministerio público.

Las acciones del ministerio público comienzan con la denuncia que puede presentar cualquier persona, o la querrela que sólo puede presentar el ofendido o su representante, según el tipo de delito de que se trate. La averiguación tiene como finalidad que el ministerio público recabe todas las pruebas o indicios que puedan acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado. Probados estos extremos, el ministerio público debe de ejercitar la acción penal en contra del probable responsable ante el juez penal competente a través del acta denominada consignación.

A la vez la consignación da paso a la primera etapa del proceso penal propiamente dicho, a la cual se le denomina de instrucción. Esta inicia con el auto que dicte el juez para dar trámite a la consignación, auto al que se le llama de radicación o cabeza del proceso y concluye con la resolución que debe emitir el juzgador dentro de las setenta y dos horas siguientes a que el

³¹ RIVERA SILVA, Manuel, *El Procedimiento Penal*, México, Porrúa, 1999, p. 30.

inculpado es puesto a disposición (llamado término constitucional) y el cual debe decidir si se debe procesar o no a aquel. En el Código Federal de Procedimientos Penales se prevé que el plazo mencionado puede duplicarse a solicitud del inculpado o su defensor.

Cuando el juzgador decide procesar al inculpado, por estimar que el ministerio público acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, puede dictar el auto de formal prisión si merece pena privativa de la libertad o el auto de sujeción a proceso, si la pena no es privativa de la libertad o es alternativa o fijando el objeto del proceso penal.

Si se considera que no han quedado acreditados el cuerpo del delito o la probable responsabilidad, el juzgador debe dictar una resolución a la que se designa auto de libertad por falta de elementos para procesar o por falta de méritos. También, el juzgador puede dictar un auto de libertad absoluta, cuando estime que ha quedado plenamente demostrado algún elemento negativo del delito.

La segunda etapa del proceso penal es la instrucción, la cual tiene como punto de partida el auto que fija el objeto del proceso y culmina con la resolución que declara cerrada ésta. Dicha etapa tiene como finalidad que las partes aporten al juzgador las pruebas pertinentes para que pueda pronunciarse sobre hechos imputados.

La tercera etapa del proceso penal mexicano se ha denominado tradicionalmente juicio. Esta etapa final del proceso penal comprende, por un lado, las conclusiones del ministerio público y de la defensa y por el otro la sentencia del juzgador.

La sentencia termina con la primera instancia del proceso penal. Contra la sentencia procede el recurso de apelación, con el que inicia la segunda

instancia. La cual termina con otra sentencia. Cuando es inapelable la sentencia, puede ésta ser impugnada a través del juicio de amparo, pero sólo por parte de la defensa. Cabe aclarar que la ejecución de las sentencias penales de condena se lleva a cabo por las autoridades administrativas competentes, por lo que ya no es considerada una etapa del proceso penal.

2.2 El procedimiento penal

De forma objetiva, el Derecho de Procedimientos Penales es el conjunto de normas jurídicas que, tomando como presupuesto la ejecución del ilícito penal, regula los actos y las formas a que deben sujetarse los órganos competentes, para así en su momento definir la pretensión punitiva estatal y en su caso, hacer factible la aplicación de la pena u otra consecuencia del ilícito penal. De forma subjetiva, es la facultad que reside en el poder del Estado para regular y determinar los actos y las formas que hagan factible la aplicación de las penas.

Desde el punto de vista de los poderes del Estado, pueden darse procedimientos auxiliares para la extradición, la sustanciación de competencias, excusas y recusaciones, amnistía, indulto, declaración o reconocimiento de inocencia. Ante ello, el Derecho de Procedimientos Penales también está constituido por las normas procedimentales urgentes cuyo propósito es hacer efectivo el objeto y fines del Derecho Penal Sustantivo.

Conviene precisar que dentro de su contenido existen normas dirigidas a los jueces, al agente del ministerio público, a la defensa, a los testigos, entre otros; sin embargo, no son únicamente los mencionados los que intervienen en el procedimiento, sino también el Estado, a través de la persona física que lo representa.

El Derecho de Procedimientos Penales es público, interno e instrumental; tiene carácter formal y adjetivo; es accesorio, autónomo y científico, tal como se detalla a continuación³²:

- PÚBLICO, porque regula las relaciones entre el Estado y los particulares.
- INTERNO, porque tutela la conducta de quienes integran una colectividad.
- INSTRUMENTAL, por ser medio idóneo para llevar a cabo el objeto y fines del Derecho Penal Sustantivo.
- CARÁCTER FORMAL, por ser complemento indispensable del Derecho Penal.
- CARÁCTER ADJETIVO, porque surge como contraste a la denominación del Derecho Penal Sustantivo, otorgada a este último en el Código Penal como conductas típicas, antijurídicas y culpables. En el Código Federal de Procedimientos Penales esencialmente incumbe al juez el proceso de adecuación típica del que dependerá el nombre o la conducta realizada.
- ACCESORIO, porque se actualiza hasta el momento en que la autoridad tiene conocimiento de la noticia del delito y surge con ello la pretensión punitiva.
- AUTÓNOMO, en razón de que vive independiente.
- CIENTÍFICO, el Derecho Procesal Penal abarca la técnica y la ciencia, abarcando uno y otros aspectos.

“Los fines del procedimiento penal pueden dividirse en generales y particulares.”³³ De los generales, a su vez, se identifican los mediatos y los inmediatos. De los mediatos son los que persigue el procedimiento a través del

³² *Idem*, p. 37.

³³ *Idem*.

Derecho Penal, los cuales se traducen en servir al individuo por encima de todo, fijando lo que no se debe hacer. Los inmediatos son los que persigue el procedimiento con su carácter de procedimiento penal; estos se refieren a aplicar la ley y sujetar la aplicación a un procedimiento especial.

De los objetivos particulares del procedimiento penal, relativos a la preparación de la acción, la preparación del proceso y el proceso mismo, son reunir los datos necesarios para el ejercicio de la acción penal, comprobar los datos que sirven de base al proceso: Cuerpo del delito y probable responsabilidad, ilustrar para que se pueda dictar sentencia, hacer oír a las partes por el órgano jurisdiccional, aplicar la ley al caso concreto.

La interpretación del Derecho Procesal Penal consiste en desentrañar lo que dijo el legislador a través de las leyes. Ante ello, se distinguen tres clases de interpretación: auténtica, doctrinal y judicial. La que interesa al caso es la judicial, que es la que llevan a cabo los jueces al aplicar el Derecho, como tarea previa y necesaria para hacer posible el cumplimiento de sus funciones.

El juez al realizar esta tarea deberá atender el significado literal, la expresión gramatical; pero si el texto es dudoso, deberá atenderse al espíritu que inspira a todo el catálogo jurídico. Es decir, debe hacer una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

El Código Federal de Procedimientos Penales otorga al juez libertad suficiente para llegar al conocimiento de los fines específicos del proceso. De tal manera que, siempre que no se quebranten las normas genéricas que rigen el procedimiento, debe admitirse que en donde la ley no dicta mandatos ni prohibiciones puede permitirse un margen de libertad al juez y a las personas que figuran en el proceso, siempre que sea de acuerdo con los fines del mismo y con los principios fundamentales que lo rigen.

Lo anterior ha sido admitido en la generalidad de las legislaciones marcando un amplio margen para el arbitrio judicial, como sucede en la probable responsabilidad, en la valoración de las pruebas, en la imposición de sanciones, etcétera.

Así, el proceso penal, de manera general, “implica un conjunto de actividades técnicas relativas a las partes y al juzgador, un ordenamiento contenido en ley y el propósito de saber si el hecho imputado constituye o no un delito, teniendo como consecuencia la pena.”³⁴ Dentro de una corriente de procedimentalistas penales en México, se sostiene que el proceso es una parte del procedimiento. De igual forma, se indica que todo proceso es un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso.

El Código Federal de Procedimientos Penales, sin hacer distinción entre proceso o procedimiento, en el artículo primero señala que el Código comprende los siguientes procedimientos:

- I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el ministerio público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;
- II. El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;
- III. El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las

³⁴ ORONÓZ SANTANA, Carlos M, *Manual de Derecho Procesal Penal*, México, Limusa, p. 26.

- peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;
- IV. El de primera instancia, durante el cual el ministerio público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;
 - V. El de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos;
 - VI. El de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas; y
 - VII. Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

El mismo artículo señala que si en cualquiera de esos procedimientos algún menor o incapaz se ve relacionado con los hechos objeto de ellos, sea como autor o partícipe, testigo, víctima u ofendido, o con cualquier otro carácter, el ministerio público o el tribunal respectivo suplirán la ausencia o deficiencia de razonamientos y fundamentos que conduzcan a proteger los derechos que legítimamente puedan corresponderles.

El artículo 4o. del mismo ordenamiento, en su primer párrafo, manifiesta que "los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley."³⁵

³⁵ *Idem*, p. 3.

Ante ello, el procedimiento incluye la averiguación previa, la preinstrucción, la instrucción, la primera instancia, la segunda instancia y la ejecución. Por su parte, el proceso se refiere a la preinstrucción, instrucción, la primera y segunda instancia; confirmando lo expuesto anteriormente.

Cuando la autoridad investigadora tiene conocimiento de un delito y se aplicó el derecho al caso concreto el contenido del procedimiento penal mexicano implica³⁶:

- Un periodo de preparación de la acción procesal, el cual inicia con la denuncia y querrela que da pie a la averiguación previa y termina con la consignación.
- Un periodo de preparación del proceso, principia con el auto de radicación y termina con el auto de formal prisión.
- Un periodo del proceso. Se divide en instrucción (del auto de formal prisión o sujeción del proceso al auto que declara cerrada la instrucción), el periodo preparatorio del juicio (del auto que declara cerrada la instrucción al auto que cita para audiencia), discusión o audiencia (del auto que cita para audiencia a la audiencia de vista), fallo, juicio o sentencia (desde que se declara visto el proceso hasta la sentencia).

A su vez, deben concretarse las siguientes actividades:

- La autoridad investigadora debe reunir los elementos necesarios para acudir al órgano jurisdiccional.
- La autoridad judicial, antes de abrir un proceso, debe buscar la base del mismo mediante la comprobación del cuerpo del delito y la posible responsabilidad.

³⁶ RIVERA SILVA, Manuel, *op. cit.*, pp. 19-35.

- Habiendo base para un proceso, debe abrirse éste y las partes deben aportar los medios probatorios para que el juez resuelva.

De la relación procesal, como sujeto pasivo, el imputado es el sujeto contra el cual se dirige la pretensión del acusado. Teniendo capacidad, goce y ejercicio para estar legitimado pasivamente en el proceso, basta con que el acusador diga que el acusado es el delincuente o que así lo sospeche el tribunal, aunque la sentencia declare lo contrario.

Igualmente, de la relación procesal el defensor penal tiene como objetivo rechazar una acusación o injusticia. A la defensa compete el derecho a enterarse del motivo de la acusación, así como de los actos procesales que han de practicarse. En esencia, la defensa es un derecho para disponer del tiempo necesario e interponer medios impugnativos, alegar, presentar pruebas, entre otros.

Las grandes tendencias del proceso penal moderno revelan el concepto que se tiene acerca de los participantes y de la forma adecuada para generar equilibrio entre quienes contienden. El proceso puede acentuar la atribución punitiva del juzgador o el poder acusador del fiscal, como expresión de cierta idea sobre la seguridad pública y la defensa social.

De igual forma, puede poner énfasis en los derechos del inculcado, su capacidad de audiencia y defensa, como manifestación de una idea humanista o democrática, acerca de la posición del hombre ante el Estado y el vigor de sus derechos fundamentales.

El proceso puede acentuar la función y la capacidad requerida del ofendido, como método para unir la defensa social, concretada en defensa individual de uno de sus miembros, agraviado por la conducta reprochable y los

derechos fundamentales del hombre, particularizados en los derechos a la intangibilidad y al resarcimiento en favor del hombre afectado por un ataque injusto.

Aquí se ve que la promoción y la protección del ofendido constituyen una síntesis de las preocupaciones que recoge y actúa el proceso penal. Esto es así porque el ofendido guarda, al menos en teoría, una posición mejor que cualquiera de los otros sujetos procesales: no tiene el monopolio de la fuerza que esgrimen el magistrado y el fiscal, ni corre con la atribución y la responsabilidad de decidir el castigo, y mucho menos ejecutarlo; tampoco tiene la carga de la culpa que asedia al inculpado y lo presenta como reo de la justicia.

El ofendido está a distancia de la autoridad y del criminal, lo cual equivale a estar alejado de la violencia. Sólo se escuda en la razón de su derecho lesionado. En esa posición, el ofendido se dirige hacia ambos sujetos para reclamar de ellos la satisfacción de su pretensión de justicia, que tiene un contenido diferente al de la pretensión de justicia penal que movilizan el fiscal, por medio de la acción, y el procesado, por conducto de la excepción.

En el ejercicio de su pretensión, el ofendido exige del Estado una condena y del inculpado una reparación. Esto ocurre así, aunque no tenga acceso a la acción penal, como no la tiene en algunos sistemas, el mexicano entre ellos.

2.3 Etapas

Los requisitos de procedibilidad son la pesquisa, flagrancia, descubrimiento, delación, instancia, querrela mínima excitativa, auto acusación, autodenuncia y denuncia. A continuación se amplía su concepto³⁷:

- PESQUISA. Es la indagación para averiguar quienes cometen delitos en particular o en general.
- FLAGRANCIA. Cuando es sorprendido en flagrante delito, al momento de cometerlo.
- DESCUBRIMIENTO. Se toma de noticia directa que hace la autoridad por conducto de sus múltiples funcionarios y agentes, no se atiende necesariamente al momento de la realización del delito.
- DELACIÓN. Información a la autoridad encargada de averiguar un delito, de la existencia del mismo y de quien es responsable, puede ser anónima (se desconoce el nombre) o secreta (sólo la autoridad conoce el nombre del informante).
- DENUNCIA. Es el conocimiento de un hecho delictuoso o perseguible de oficio.
- AUTO ACUSACIÓN. El denunciante es el mismo denunciado.
- EXCITATIVA. Es la petición que hace el representante de un país extranjero para que se proceda penalmente en contra de quien ha proferido injurias al gobierno que es representado por sus agentes diplomáticos.
- QUERELLA MÍNIMA. Es simplemente la querrela o petición de parte y no se podrá iniciar una investigación si falta la querrela.

³⁷ Al efecto, véase a ARILLA BAS, Fernando, *El Procedimiento Penal en México*, 17ª ed., México, Editorial Kratos, 1997. Cabe señalar que esta clasificación es doctrinal, pues constitucionalmente sólo hay denuncia y querrela.

Dentro del proceso penal, el enjuiciamiento puede descomponerse en partes o secciones denominadas fases, periodos, etapas o momentos. Las etapas son cuatro propiamente:³⁸

- AVERIGUACIÓN PREVIA. Es aquella en la que se practican las diligencias necesarias y se ejercita o no la acción penal.
- PREINSTRUCCIÓN. Se refiere a las actuaciones para determinar los hechos, materia del proceso conforme al tipo penal aplicable, la probable responsabilidad del inculpado o libertad por falta de elementos para proceder.
- INSTRUCCIÓN. Diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia de un delito, las circunstancias, las peculiaridades del inculpado y la responsabilidad o irresponsabilidad penal de este.
- PRIMERA INSTANCIA. El ministerio público precisa su pretensión y el acusado su defensa ante el tribunal y este valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva.

Con base a los periodos, el proceso penal puede organizarse de la siguiente forma:³⁹

- PRIMER PERIODO. En el se da la preparación de la acción procesal. Inicia con la averiguación previa cuando la autoridad investigadora tiene conocimiento de un hecho estimado como delictuoso y termina con la consignación en que el ministerio público solicita la intervención del órgano encargado de aplicar la ley. El fin de este periodo reside en la reunión de los datos

³⁸ MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, "El Proceso Penal en México, D.F.", en *El Proceso Penal: Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000, pp. 43-49.

³⁹ *Idem*.

que son necesarios para que el ministerio público pueda solicitar al órgano jurisdiccional que cumpla su función.

- **SEGUNDO PERIODO.** En el ocurre la preparación del proceso. Este periodo principia con el auto de radicación y termina con el auto de formal prisión. Se inicia con la primera actividad que ejecuta el órgano jurisdiccional una vez que tiene conocimiento de la consignación y termina con la resolución que sirve de base al proceso. Su finalidad es reunir los datos que van a servir de base al proceso, o sea, a comprobar la comisión de un delito y la probable responsabilidad de un delincuente. Ante la no comprobación de la comisión de un delito, sería inútil seguir un proceso y sin acreditar cuando menos datos de los que se pueda inferir la responsabilidad de un sujeto, sería ineficaz la iniciación del proceso.
- **TERCER PERIODO.** Durante este periodo, se divide en las siguientes partes: instrucción, discusión, fallo y cumplimiento de lo juzgado:
 - **LA INSTRUCCIÓN.** Es la aportación de los elementos para poder decir el derecho.
 - **LA DISCUSIÓN.** Es la apreciación hecha por las partes de esos elementos.
 - **EL FALLO.** Es la concreción de la norma abstracta hecha por el órgano jurisdiccional.
 - **EL CUMPLIMIENTO DE LO JUZGADO** queda fuera tanto, del proceso como del procedimiento.

Considerando los lineamientos del Código Federal de Procedimientos Penales, que podríamos estimar como clásicos en nuestro ambiente jurídico, procede hacer otra división en los términos siguientes:

- **INSTRUCCIÓN.** Principia con el auto de formal prisión o sujeción a proceso y termina con el auto que declara cerrada la instrucción. En otras palabras, es aportar al juez los medios para que pueda cumplir su cometido, o mejor dicho darle a conocer lo necesario para que posteriormente le sea factible realizar la obligación que tiene de dictar sentencia. En esencia, implica el conjunto de actividades realizadas por o ante los tribunales para la aportación de las pruebas que van a servir para la decisión.
- **EL PERIODO PROBATORIO A JUICIO.** Principia con el auto que declara cerrada la instrucción y termina con la citación para audiencia. Tiene como finalidad el que las partes precisen su posición, basándose en los datos reunidos durante la instrucción. En éste, el ministerio público precisa su acusación y el inculpado su defensa. El contenido de este periodo se encuentra en la formulación de las llamadas "conclusiones".
- **EL PERIODO DE AUDIENCIA.** Como su nombre lo indica, la audiencia tiene como finalidad que las partes se hagan oír del órgano jurisdiccional respecto de la situación que han sostenido en el periodo probatorio a juicio.
- **EL FALLO.** Abarca desde el momento en que se declara "visto" el proceso, hasta que se pronuncia sentencia. Su finalidad es la de que el órgano jurisdiccional declare el derecho. En el caso concreto valorando las pruebas que existen. Su contenido es la llamada sentencia.

Visto de otra forma, el proceso puede ser:

- **PROCESO PRELIMINAR.** Está principalmente orientado a la recolección de datos, incorporación de las fuentes de prueba en el proceso.

- PROCESO PRINCIPAL. Anteriormente llamado juicio, hoy conocido como plenario o como procedimiento de primera instancia. En él, el juicio significa resolver o en su sentido original juicio significa sentenciar. Tan pronto como el tribunal declara que se han presentado las conclusiones de las partes demandadas de manera real o *ficta*, cita a las partes a la audiencia de juicio o vista.

Ante la sentencia, ésta se constituye como el acto y la acción pronunciada por el tribunal mediante la cual da la solución del fondo controvertido. Entre las diversas sentencias, éstas deben ser congruentes consigo mismas y con la *litis*, pudiendo ser condenatorias, constitutivas o absolutorias. Las sentencias condenativas y constitutivas son las estimatorias que imponen daño; por su parte, las sentencias absolutivas son sentencias desestimatorias que liberan o descargan.

Como ya se mencionó anteriormente, el primer acto procedimental es la averiguación previa. Este, siendo una condición necesaria para la promoción de la acción penal a través del ministerio público que recibe una denuncia antes de enviarla al tribunal, debe conocer por sí mismo o mediante sus auxiliares el contenido de los hechos. Evaluando si pueden ser demostrados o no, al ser favorable su pretensión debe estar en posibilidad de resolver su inicial comprobabilidad de éxito en el proceso penal.

Para que un caso criminológico quede bien esclarecido, al menos se necesita responder claramente a siete puntos clave:

- | | |
|-------------|------------------------------|
| 1. ¿Cuándo? | De 15 a 20 horas |
| 2. ¿Dónde? | Habitación 302 hotel emporio |
| 3. ¿Cómo? | Politraumatizado |
| 4. ¿Qué? | Homicidio |

- | | |
|--------------|--------------------------------|
| 5. ¿Con que? | Florero de vidrio transparente |
| 6. ¿Por qué? | Causalidad |
| 7. ¿Quién? | Desconocido de sexo masculino |

Las resoluciones del ministerio público son: no ejercicio de la acción penal, reserva y ejercicio de la acción penal. Las primeras dos implican que no existe delito o que no se recabó suficiente información para exponerlo ante el juez. Por su parte, el ejercicio de la acción penal es la libertad de juicio, siendo un poder de derecho y un poder de deber. Ante ello, el periodo de instrucción sería el confirmar la existencia o inexistencia de ciertos hechos que se califican como delito y la responsabilidad o irresponsabilidad del sujeto pasivo del proceso, en tales hechos el ministerio público consigna con o sin detenido.

Luego de la promoción de la acción se resuelve la radicación, o auto cabeza del proceso. En el auto de Radicación, el juez revisa los presupuestos procesales, como son competencia, formalidades y falta de impedimentos. Sus efectos, son prevenir la competencia, quedando las partes vinculadas al órgano específico y el inicio de la actividad judicial en el primer acto del tribunal o juzgado tendente a la resolución del litigio que se plantea.

2.4 Antecedentes del Ministerio Público

El ministerio público, es una creación del legislador muy discutida en sus orígenes y respecto de su ubicación en el campo del Derecho de Procedimientos Penales, debido, por una parte a su naturaleza jurídica y por otra a la multiplicidad de facetas en su funcionamiento. Entre los estudiosos de la materia, algunos pretenden encontrar sus antecedentes en la organización jurídica de Grecia, mientras que otros le otorgan al Derecho francés su paternidad.

Desde la perspectiva griega, de acuerdo con lo primeramente anotado, se dice que el antecedente más remoto del ministerio público está en el Derecho griego, especialmente en el Arconte, "magistrado que a nombre del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos intervenía en los juicios."⁴⁰ Sin embargo, tales atribuciones son dudosas ya que se ha insistido que entre los griegos la persecución de los probables autores de delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares.

"En los funcionamientos llamados *Judices Questiones*, de las Doce Tablas, existía una actividad semejante a la de probar los hechos delictuosos; sin embargo, sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales."⁴¹

"El Procurador del César, de que habla el Digesto en el libro Primero Título 19, igualmente se ha considerado como antecedente del ministerio público debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden de las colonias adoptando diversas medidas, como la expulsión y la vigilancia de los alborotadores."⁴² De la misma forma, se instituyeron funcionarios cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal, tal como el *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, los cuales eran autoridades dependientes directamente del Pretor y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policíaco.

En la Italia medieval, no es posible identificar al ministerio público con los *sindici* o *ministrales*, por ser más bien colaboradores de la función jurisdiccional en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos.

En Francia, quienes consideran al ministerio público como una institución de origen francés, fundamentan su afirmación en la Ordenanza de 23 de marzo

⁴⁰ RIVERA SILVA, Manuel, *op. cit.*, p. 57.

⁴¹ COLÍN SANCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, México, Porrúa, 1984, p. 87.

de 1302, en la que “se instituyeron las atribuciones de antiguo Procurador General y abogado del Rey, llamados *gentes nostrae*, como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, ya que con anterioridad, únicamente actuaban en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca.”⁴³

En esa época, la acusación, por parte del ofendido o de sus familiares decayó en forma notable, surgiendo un procedimiento de oficio o por pesquisa que dio margen al establecimiento del ministerio público. Aunque en un principio tuvo funciones limitadas, siendo la principal investigar los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena a mediados del siglo XIV, el agente del ministerio público intervino en forma abierta en los juicios del orden penal.

Sus funciones se precisan en forma más clara durante la época napoleónica, llegándose, inclusive a la conclusión de que dependía del Poder Ejecutivo, por considerársele representante directo del interés social en la persecución de los delitos.

Desde ese momento, empezó a funcionar dentro de la magistratura, dividiéndose para el ejercicio de sus atribuciones en secciones llamadas *párquets*, cada una formando parte de un tribunal francés. Los *párquets* tenían un Procurador y varios auxiliares sustitutos en los tribunales de justicia o sustitutos generales o abogados, generalmente en los tribunales de apelación.

En España, “los lineamientos generales del ministerio público francés, fueron tomados por los autores del Derecho español moderno. Desde la época del Fuero Juzgo, había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales, cuando no hubiera un interesado que acusara al

⁴² *Ibid.*

⁴³ ACERO, Julio, *Procedimiento Penal*, México, Cajica, 1976, p. 33.

delincuente. Este funcionario era un mandatario particular del Rey, en cuya actuación representaba al monarca.⁴⁴

Originalmente, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de contribuciones fiscales, multas o toda pena de confiscación. Más tarde, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real. Posteriormente, el Procurador Fiscal formó parte de la Real Audiencia, interviniendo, a favor de las causas públicas y en aquellos negocios en los que tenía interés la Corona. Adicionalmente protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal y era integrante del Tribunal de la Inquisición.

En el tribunal, figuró con el nombre de Promotor Fiscal llevando la voz acusatoria en los juicios; y para algunas funciones específicas del mismo, era el conducto entre éste y el Rey, a quién le comunicaba las resoluciones que se dictaban.

En México, en la costumbre azteca⁴⁵, imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil, a las costumbres y usos sociales. El derecho no era escrito, sino más bien de carácter tradicional y consuetudinario, lo que se ajustaba a un régimen absolutista.

El poder del monarca se delegaba en sus distintas atribuciones a funcionarios especiales. En materia de justicia figuraba el *Cihuacoatl*, el cual desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al *Hueytlatoni*, (rey o emperador en términos accidentales) vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación. Además, era un consejero del monarca, a

⁴⁴ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁵ Para todo lo relacionado con el Derecho azteca, véase Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, Segunda edición, Tomo I, 1984; Kohler, J., *El derecho de los aztecas*, México, Cia. Editora Latino Americana, 1924; Alba, Carlos H., *Estudio comparado entre el derecho azteca y el derecho positivo mexicano*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1949.

quién representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar.

De gran relevancia fue el *Hueytlatoani*, quién representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste el acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces que estaban auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios.

La investigación del delito estaba en manos de los jueces por delegación del *Tlatoani*, de tal manera que las funciones de éste y las del *Cihuacoatl* eran judiciales, por lo cual no es posible identificarlas con las del ministerio público, pues si bien el delito era investigado, esto se encomendaba a los jueces.

Con todo, las instituciones aztecas, durante la época Colonial, sufrieron una honda transformación, desplazándose por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España. Así, en México, el ministerio público tuvo su origen propiamente en el Derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes.

El choque natural que se produjo al realizarse la Conquista trajo como consecuencia, abusos de funcionarios y particulares. En la investigación del delito imperaba una absoluta anarquía. Autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas sin más limitación que su capricho. Una medida importante fue la obligación de respetar las normas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran al Derecho español.

Todavía en ese entonces, la investigación del delito no se encomendó a un funcionario en particular. El Virrey, los gobernadores, los capitanes

generales, los corregidores y muchas otras autoridades tuvieron atribuciones para ello. Todas las esferas de la administración pública estaban a cargo de personas designadas por los Reyes de España o por los Virreyes. Los nombramientos, siempre recaían en sujetos que los obtenían mediante compra o influencias políticas, no dándose ninguna injerencia a los indios.

Durante la Colonia, "el ministerio público formaba parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial."⁴⁶

La Constitución de 1814 contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda, integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal "que será oído en las causas criminales", mencionó por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales.

⁴⁶ RIVERA SILVA, Manuel. *op. cit.* p. 59

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al ministerio público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesara a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pidiera o el Tribunal lo estimara oportuno. Además, señaló que el Procurador General tendría intervención en todos los negocios que se interesara la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesaran sobre los fondos de los establecimientos públicos.⁴⁷

“En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas del ministerio público Común y Federal de 1903 y 1908, respectivamente, son documentos clave para comprender el funcionamiento del ministerio público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución de 1917.”⁴⁸

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al ministerio público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separó al ministerio público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el

⁴⁷ Véase *Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1987.

⁴⁸ RIVERA SILVA, Manuel. *op. cit.* p. 60-61

término de ministerio público Federal. Ante ello, la primera Ley Orgánica del ministerio público Federal se expidió en diciembre de 1908.

La Constitución de 1917 estableció en materia penal, una doble función del ministerio público Federal, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial. Así como, la persecución de los delitos del orden federal. De igual forma, se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al ministerio público Federal.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica, en la cual se asigna al ministerio público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría. Particularmente, durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, la Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas.

En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del ministerio público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 del mismo mes y año.⁴⁹

En su evolución el ministerio público Federal se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Constitución Política de los Estados

⁴⁹ *Apuntes... op. cit.*

Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, siendo los últimos en 2002 para la primera y en 1996 el segundo.⁵⁰

2.5 Marco jurídico del Ministerio Público de la Federación

Actualmente, el ministerio público en México, sea federal o de los Estados, por disposición de las leyes reglamentarias penales federal y estatales, "como institución del Derecho de Procedimientos Penales, tiene el monopolio de la acción penal."⁵¹ Solo él puede ejercitar la acción penal, que consiste en solicitar al juez competente órdenes de aprehensión, sanciones privativas de libertad y de reparación del daño contra sujetos que considere probables responsables de hechos delictuosos, o en su caso presentarlos como detenidos.

El marco jurídico que rige la actuación del Procurador General de la República, de los agentes del ministerio público de la Federación, de la policía investigadora y de los peritos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento, así como en otros ordenamientos relacionados, tales como acuerdos y circulares expedidos por el C. Procurador.

Las bases constitucionales que rigen a la Procuraduría General de la República están plasmadas en los artículos 21, 102 apartado A, 105, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Cabe señalar que la Procuraduría General de la República se encuentra en pleno proceso de reestructuración, por lo que con fecha 27 de diciembre de 2002, se publicó su actual Ley Orgánica, y para que se concrete la reestructuración es necesario que se aplique el respectivo Reglamento, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2003, en donde se señala la creación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, con sus respectivas Direcciones Generales.

Según el artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al ministerio público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

El mismo artículo señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excedería en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Adicionalmente, el precepto mencionado establece que las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

El artículo 102 inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la ley organizará al ministerio público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva.

De igual forma, indica que el ministerio público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano

⁵⁵ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *op. cit.*, p. 232.

mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

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

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución. En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el ministerio público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes, conforme al artículo 102, inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley, conforme a nuestra Carta Magna.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que

dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia, tal como lo indica el inciso XIII del artículo 107 constitucional.

De la fracción XV, del mismo artículo, se señala que el Procurador General de la República o el agente del ministerio público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

El artículo 119 constitucional, señala que cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

En consecuencia de las facultades otorgadas constitucionalmente, el ministerio público tiene un papel imprescindible en la procuración de justicia. Ante ello, sus acciones deben mejorarse para luchar eficazmente contra la delincuencia, considerando que:

- El ministerio público comparte con los ofendidos la facultad accionaria, el ejercicio de la acción penal, la sociedad, específicamente la parte ofendida, tenga coparticipación, siendo dentro del siguiente marco jurídico:

- En los delitos que se persiguen de oficio, los particulares ofendidos coadyuven si ellos lo solicitan, en la integración de la averiguación previa, una vez hecha la petición es obligatorio para el ministerio público permitir la intervención activa del ofendido, con reglas claras, que pueden impedir una venganza.
- En los delitos de querrela. El ejercicio de la acción penal es compartido con la parte agraviada, ambos proporcionan elementos para poder llegar hasta el momento de la consignación.

En relación a la reparación del daño, como consecuencia de la participación de los ofendidos en el ejercicio de la acción penal, en caso como coadyuvante activo y como corresponsable del derecho de acción penal:

- Su intervención en los delitos que se persiguen de oficio, debe ser amplia, para aportar todos aquellos elementos que permitan hacer efectiva la reparación del daño y en los delitos que se persiguen por querrela de parte ofendida, exige la reparación del daño.
- Una vez ejercitada la acción penal y la reparación del daño de delitos de oficio o de querrela, la víctima o sus familiares, puedan comparecer personalmente en el proceso para mantener la exigencia de reparación del daño, se aportan más pruebas y se debe vigilar que la sentencia se sujete a derecho.

Con todo, "la función persecutoria comprende dos fases: la investigación del delito y persecución de los probables delincuentes y el ejercicio de la acción penal y la subsecuente persecución del delito"⁵².

⁵² MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "El Proceso Penal en México, D.F.", en *El Proceso Penal: Sistema Penal y Derechos*

CAPÍTULO III

LA AVERIGUACIÓN PREVIA

3.1 Concepto y objeto

La averiguación previa es un procedimiento encaminado a investigar los delitos y a ejercitar la acción penal, cuando así se amerite. Según Osorio y Nieto⁵³, a la averiguación previa se le puede conceptuar desde tres puntos de vista: una, como atribución del ministerio público; otra como una fase del procedimiento penal, y una última como expediente.

Las disposiciones legales que regulan la averiguación previa son los artículos: 16 constitucional, 1, fracción I, 2, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 113 al 135 bis del Código Federal de Procedimientos Penales y 3, fracción I, y 94 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

En ese sentido, entre los párrafos del artículo 16 que regulan a la averiguación previa se encuentran: nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. Ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este

Humanos. México, Porrúa, 2000, p. 454.

⁵³ OSORIO y NIETO, César Augusto, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 2002, pp. 4-5.

plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.⁵⁴

Adicionalmente, el artículo 21 de la Constitución establece las atribuciones del ministerio público de investigar y perseguir delitos. Estas se refieren a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal. "El preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del ministerio público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal."⁵⁵ Y el procesal contempla la función persecutora del ministerio público ante los tribunales.

El mencionado artículo constitucional otorga al ministerio público, la función investigadora y persecutora, para lo cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Por otra parte, otorga una garantía a los individuos a través de la cual sólo el ministerio público puede investigar delitos. De tal manera, la investigación se inicia a partir del momento en que el ministerio público actúa de oficio o tiene conocimiento, mediante denuncia o querrela, de un hecho posiblemente delictivo.

De lo expuesto, puede afirmarse que la función investigadora del ministerio público tiene su fundamento en un precepto máximo. Con ello, si el ministerio público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y esta atribución la lleva a cabo mediante la averiguación previa, la titularidad de la averiguación previa corresponde al ministerio público.⁵⁶

Complementariamente, el ministerio público debe atender a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 16 del mismo ordenamiento, teniendo por finalidad decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

⁵⁴ *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, op. cit., pp. 22-23.

⁵⁵ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*. México, Porrúa. 1991. p. 123.

Como 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 comprobar, en su caso, el cuerpo del delito, la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Los requisitos de procedibilidad relativos a la averiguación previa, son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciarla y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica. La Constitución alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad la denuncia y la querrela, entendiéndose por la primera como la comunicación que hace cualquier persona al ministerio público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio.⁵⁷

La palabra denuncia, del verbo denunciar, desde el punto de vista gramatical significa poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos, implica así “una relación de actos que se estiman delictuosos, está hecha ante el órgano investigador y es realizada por cualquier persona.”⁵⁸

Para nuestros fines, es conveniente distinguir la denuncia como medio informativo y como requisito de procedibilidad. Como medio informativo es utilizada para hacer del conocimiento al ministerio público lo que se sabe acerca del delito. En cambio, la denuncia, desde el punto de vista técnico, es un requisito de procedimiento que incumbe únicamente al representante del ministerio público.

⁵⁶ OSORIO y NIETO, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *op. cit.* p. 127-131.

⁵⁸ RIVERA SILVA, Manuel. *El Procedimiento Penal*, 28ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 99.

Así, la denuncia del delito, en general, puede ser expresada por cualquier persona sin importar que provenga de un procesado, sentenciado, nacional o extranjero; tampoco interesa el sexo o la edad, salvo las excepciones previstas por la ley.

Por su parte, la querrela es el derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacer de su conocimiento a la autoridad y con él dar su anuencia para que se investigue y persiga al probable autor. Derivado de ello, la intervención de la autoridad está condicionada a lo anterior; si no hay manifestación de voluntad, no es posible proceder; de ahí que la querrela sea un requisito de procedibilidad.

“La querrela debe contener una relación verbal o por escrito de los hechos, debiendo ser ratificada por quien la presenta ante la autoridad correspondiente”⁵⁹; además, en su presentación debe ser formulada por:

- a) el ofendido o
- b) su representante legítimo o
- c) el apoderado, con poder general para dicho fin.

De este modo, al estar previamente formulada la denuncia o querrela, corresponde al agente investigador del ministerio público obtener todos los elementos necesarios que le permitan concluir sobre la existencia de un ilícito posible y su autor. Durante esta etapa, los actos investigatorios los realiza en cumplimiento de la función de policía federal investigadora; para dichos fines, actúa con el carácter de autoridad y es ayudado por el ofendido del delito que en este momento será de gran utilidad para una debida integración de la averiguación previa.

⁵⁹ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *op. cit.*, p. 132.

“Una vez reunidos los elementos dentro de la averiguación previa y agotados los recursos que permitieron integrar debidamente la misma, se procederá a la consignación de la averiguación previa, la cual le corresponde al ministerio público determinador, en el ejercicio de la acción penal, al quedar plenamente precisados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.”⁶⁰ Por el contrario, si no se comprobó el cuerpo del delito para proceder al ejercicio de la acción penal, éste se reservará dicho ejercicio.

De acuerdo con el Código Penal Federal son perseguibles por querrela, entre otros, los siguientes delitos:

- Violación de correspondencia, artículo 173
- Intimidación del servidor público, artículo 219
- Ejercicio indebido del propio derecho, artículo 226
- Hostigamiento sexual
- Violación de esposa o concubina, 265-bis
- Estupro
- Adulterio, 274
- Abandono de cónyuge
- Amenazas, 282
- Lesiones, 289
- Violencia familiar, 343-bis
- Difamación y calumnia, 356
- Privación de la libertad para acto sexual, 365-bis
- Delitos patrimoniales, 382, 399.
- Peligro de contagio entre cónyuges y otros, 199-bis
- Abuso de confianza
- Daño en propiedad ajena

⁶⁰ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 6ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 262

Entre las diligencias básicas que acompañan el inicio de la averiguación previa son:

- Síntesis de los hechos;
- Declaración de quien proporciona la noticia del delito o parte de policía investigadora;
- Inspección ministerial;
- Dictamen pericial;
- Inspección ministerial y fe en su caso, del instrumento del delito;
- Llamado a la Policía investigadora, en su caso;
- Inspección ministerial y fe del lugar, cuando ésta sea posible ubicar y represente interés para la averiguación previa su inspección;

3.2 Integración y resolución

De las diligencias practicadas por el agente investigador del ministerio público, se constituyen las actas de averiguación previa. Dichas actas deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el ministerio público y sus auxiliares. La forma requerida implica seguir una estructura sistemática y coherente, cumplir una secuencia cronológica precisa y ordenada, y observar en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes.

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

averiguación previa."⁶¹

A la diligencia, que consiste en una narración breve de los hechos que motivan el levantamiento del acta, se le conoce comúnmente como *exordio*. Esta, generalmente puede ser de utilidad para dar una idea general de los hechos que originan el inicio de la averiguación previa.

De igual forma, toda averiguación previa se inicia mediante una noticia que se hace del conocimiento del ministerio público sobre la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de delito. Tal noticia puede ser proporcionada por un particular, un agente o miembro de una corporación policíaca o cualquier persona que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho presumiblemente delictivo, perseguible por denuncia.

Cuando es un particular quien proporciona la noticia del delito, se le interrogará como a un testigo; si es un miembro de una corporación policíaca quien informa al ministerio público, además de interrogársele, en la práctica se le solicita parte de policía asentando en el acta los datos que proporcione el informe de policía y los referentes a su identificación.

"Por medio del interrogatorio y las declaraciones, el encargado de la averiguación previa, aplica y recopila un conjunto de preguntas realizadas técnica y sistemáticamente a cualquier sujeto que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan."⁶²

Dentro de la inspección ministerial, el ministerio público tiene por objeto la observación, examen y descripción de personas, lugares, objetos, cadáveres y efectos de los hechos, para obtener un conocimiento directo de la realidad de

⁶¹ *Ibid*, p. 259.

⁶² GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *op. cit.*, p. 360.

una conducta o hecho, con el fin de integrar la averiguación.

La fe ministerial forma parte de la inspección ministerial. Sin que pueda haber fe ministerial sin previa inspección, ésta se define como la autenticación que hace el ministerio público dentro de la diligencia de inspección ministerial, de personas, cosas o efectos relacionados con los hechos que se investigan.

Utilizando las diligencias de actas relacionadas, la agencia investigadora correspondiente solicitará la ejecución de las diligencias que quieran. Para tal efecto, se establecerá comunicación por vía telefónica o radiofónica y se solicitará el levantamiento del acta relacionada, proporcionando para el efecto, el número del acta primordial y explicando con toda precisión la diligencia solicitada. Finalmente, una vez que se hayan realizado todas las diligencias conducentes para la integración de la averiguación previa, deberá dictarse una resolución.

De haber practicado las diligencias y teniendo el ministerio público ciertas facultades resolutivas, debe determinar si promueve o no la acción procesal. La resolución al final de la averiguación previa (de promover o no la acción) es una finalidad que debe complementarse con la de resolver si existió o no el delito, y si una persona específica es o no probable responsable.

Respecto a una posición negativa en la doctrina y a una función cuasijurisdiccional, el ministerio público no es una magistratura jurisdicente, sino únicamente requirente. Si por sí y ante sí se le permite impedir que el tribunal decida sobre el fondo, se le erigiría en órgano jurisdiccional negativo, ya que no positivo; es decir, no podría condenar, pero sí evitar que se condene.

En cuanto a las facultades positivas, sobre las resoluciones que emite el ministerio público éstas se traducen en:

- resolver sobre la inexistencia del delito y de la probable

responsabilidad o

- resolver sobre la existencia del delito y de la probable responsabilidad.

Desde el punto de vista de la noción de la acción, la resolución no existe, ni puede existir acción penal. Ante ello, el Código Federal de Procedimientos Penales dispone que le corresponde exclusivamente a los tribunales declarar cuándo un hecho no es delictuoso.

Según la ley procesal, la averiguación previa debe concluir en alguna de las siguientes determinaciones:

- a. Archivo o sobreseimiento administrativo; mejor conocida como resolución de archivo o no ejercicio de la acción penal. Este tiene como principales supuestos los siguientes:
 - De la investigación se pueda afirmar que los hechos o conductas descubiertas no puedan ser calificados como delictuosos.
 - El resultado de la investigación, aunque los datos encontrados sí pueden ser calificados como delictuosos, la prueba (confirmación) resulta totalmente imposible.
 - Aunque esté confirmada la responsabilidad penal, resulte que tal responsabilidad se ha extinguido, con los casos de prescripción de la acción o derecho, revocación de querrela, etcétera.

El efecto principal que produce la resolución de archivo o sobreseimiento administrativo consiste en que se extingue el derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción procesal penal, que tenga como supuesto a los hechos de esa averiguación. De ahí que se equipare en sus efectos a la resolución de archivo, con la sentencia absolutoria.

- b. Reserva o suspensión administrativa; La suspensión administrativa es más conocida con el nombre de reserva. En el fondo, ésta no es una verdadera causa o supuesto de terminación del periodo de averiguación previa, sino tan sólo de suspensión.

Entre el ejercicio de la acción penal y el no ejercicio de la misma o archivo de las averiguaciones, se sitúa la llamada de reserva. En este ámbito, el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales, prescribe que si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se pueda proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entre tanto se ordenará a la policía que haga las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Los supuestos que dan lugar a la reserva:

- Que los hechos objetos de la averiguación, aún cuando resulten delictuosos a diferencia del segundo caso causal de archivo, la prueba de los mismos se encuentra condicionada; es decir, que resulte factible que con posterioridad se pueda demostrar el hecho.
- Aun cuando se demuestre que el hecho es delictuoso, se ignore quien o quienes son sus autores.
- Se descubra que se ha omitido alguna condición de procedibilidad, aunque en este caso ni siquiera debiera iniciarse la averiguación previa.

Con base al supuesto que da origen a la suspensión o reserva, el ministerio público está en aptitud de resolver si promueve o no la acción procesal.

- c. Promoción y ejercicio de la acción procesal.

En los casos no comprendidos en el archivo o la reserva, el ministerio público o potencial actor penal promoverá la acción procesal, dependiendo del principio de oportunidad o de legalidad a propósito de la misma.

Por otro lado, la averiguación previa, como etapa o fase del procedimiento penal, requiere de garantías que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de las personas, que con uno u otro carácter, denunciante o querellante, ofendido o víctima, indiciado o testigo intervienen en la misma. Las garantías constitucionales que deben prevalecer en la averiguación previa son, entre otras:

A. Del inculpado

- Nombramiento de un defensor.
- Libertad provisional (libertad previa) porque es previa a un proceso.
- Recepción de pruebas.
- El que establece que nadie puede ser coaccionado (declarar en su contra).

B. De la víctima o del ofendido:

- Recibir asesoría jurídica;
- Coadyuvar con el ministerio público;
- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- Que se le repare el daño;
- Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no están obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro;
- Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su

seguridad.⁶³

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

En ese sentido, conforme al artículo 16 constitucional, ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.⁶⁴

El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el ministerio público ocurre ante el juez y le solicita que se aboque al conocimiento del caso. La marcha de esa acción pasa durante el proceso por dos etapas: investigación y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción ante los Tribunales y es lo que constituye la instrucción.

En la segunda o sea la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el ministerio público puede ya establecer con precisión las penas que serán objeto de análisis judicial. Por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá en su caso, la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito.

El auto de radicación, produce como consecuencia jurídica, que el juez conozca en exclusividad de los hechos materia de la averiguación, atento al

⁶³ *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit., pp. 26-28.*

principio teórico práctico de la individualidad de la acción penal, que no puede ejercitarse sólo contra uno de los responsables, sino que alcanza a todos ellos. Además, "dicho auto fija la jurisdicción del juez y vincula a las partes al órgano jurisdiccional, entre ellas al ministerio público que deja de tener el carácter de autoridad por el ejercicio de la acción penal, para asumir su calidad de parte en el proceso."⁶⁵

Respecto a lo anterior, el ministerio público no puede adoptar en el mismo asunto el doble aspecto de autoridad y de parte, porque se quebrantaría el principio del equilibrio, fundado en la igualdad de las partes. Por consiguiente, "si se ejercita acción penal por el ministerio público, éste carece de facultades para iniciar o continuar una averiguación al margen y paralelamente a la que sigue al juez de la causa, respecto de los mismos hechos ya consignados o en cuanto a personas distintas del indiciado, pero ligadas con esos hechos, puesto que esta investigación concierne al juez, al abocarse al conocimiento de la averiguación, a petición del ministerio público."⁶⁶

Asimismo, conforme al artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Penales, el ministerio público cuidará de que los Tribunales Federales apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

Las nuevas diligencias practicadas por el ministerio público, una vez ejercitada la acción penal ante el órgano jurisdiccional, carecen de valor en razón de que éste ya no tiene el carácter de autoridad al haberse constituido en parte procesal y por tanto, no está capacitado para efectuar nuevas actuaciones por sí mismo en la averiguación, ya que sólo puede practicarlas el juez de la causa.

⁶⁴ *Idem*, p. 23.

⁶⁵ ORONÓZ SANTANA, Carlos. *Manual de Derecho Procesal Penal*. 3ª ed., México, Limusa, p. 79.

3.3 Cuerpo del delito

La preparación del ejercicio de la acción penal se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en que el ministerio público, en ejercicio de la facultad de policía investigadora, practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integrar, para esos fines el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

El artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente establece que el ministerio público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

En ese sentido, por cuerpo del delito se entiende al "conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, es decir, los que se perciben a través de los sentidos, apreciables por el simple conocimiento y preponderantemente descriptivos de una conducta, abarcando sólo la exterioridad de ésta con abstracción del aspecto interno, según lo determine el tipo penal, los cuales, conforme a la doctrina nacional corresponden a las calidades del sujeto activo y del pasivo, el resultado, el objeto material, los medios utilizados, las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión".⁶⁷

No es indispensable la fe judicial, tratándose de los daños en propiedad ajena, si las declaraciones del acusado y demás declaraciones se refieren al rozamiento habido, además del informe administrativo en que se alude a los daños y que fue impugnado por el quejoso. Así, siendo comprobación del

⁶⁶ ACERO, Julio, *Procedimiento Penal*, 11ª ed., México, Cajica, 1976, p. 31.

⁶⁷ Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 327.

cuerpo del delito la base del proceso penal, no estando acreditados la totalidad de los elementos constitutivos del tipo delictivo, ni siquiera la modalidad del mismo, no puede declararse la responsabilidad jurídico penal.

“Erróneamente se ha entendido por cuerpo del delito, el instrumento con que el delito se ha cometido o el que ha servido al delincuente para su perpetración, o las señas, huellas o vestigios que el delito dejó. La vaguedad con que se usa este término hace confundir el cuerpo del delito con el efecto que produjo el hecho criminoso, más bien el cuerpo del delito es la existencia material, la realidad misma del delito, por lo que comprobar su existencia es comprobar su materialidad.”⁶⁸

En el Código Penal Federal, en su artículo 7, se define al delito como un acto u omisión que sancionan las leyes penales. Así mismo, el delito, acto u omisión delictiva puede ser:

- doloso o
- culposo.

El delito doloso se da cuando el sujeto obra conociendo los elementos de tipo penal o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley. El delito culposo se da cuando el sujeto obra confiando en que no se producirá el resultado típico o que previó o no previó siendo previsible, “en virtud de la violación a un deber de ciudadano, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.”⁶⁹

Cabe señalar que lo que hace la diferencia y caracteriza al delito de culpa del delito doloso, es precisamente la ausencia de intención, toda vez que no se quiere causar daño alguno. Por consiguiente, la ley da a los delitos culposos una pena mínima y a los delitos dolosos una pena mayor que los otros.

⁶⁸ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *op. cit.*, p. 159.

⁶⁹ CÓDIGO PENAL FEDERAL, México, Digesto, 2002.

Según el artículo 60 del Código Penal Federal, en los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, sólo cuando la ley no señale una pena específica. Además se impondrá, en su caso, suspensión hasta de diez años o privación definitiva de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso.

Las causas que llevan a la comisión del delito culposo, generalmente se dan por la falta de precaución, negligencia, reflexión, impericia y fundamentalmente por el incumplimiento de un deber de ciudadano. Por otra parte, en el delito doloso existe la intención de cometer el daño.

Las personas responsables de los delitos, en términos del artículo 13 del Código Penal Federal son aquellas que:

- acuerden su realización,
- personas que lo realicen por sí
- quienes lo lleven a cabo sirviéndose de otros,
- aquellas que determinen dolosamente a otro a cometerlo,
- las que dolosamente presten ayuda,
- cuando auxilien al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior al delito
- y que sin acuerdo previo cometan con otros un delito que no se pueda precisar el resultado que cada cual produjo.

Las penas y medidas de seguridad contempladas en el Código Penal citado y contenidas de los artículos 24 al 50 bis son:

- Prisión; consiste en la privación de la libertad corporal de tres a sesenta años, computándose también el tiempo de la detención;
- Tratamiento en libertad, semilibertad, y trabajo a favor de la

comunidad; La semilibertad implica alteración de periodos de privación de la libertad. Igualmente, implica la aplicación de medidas laborales, educativas y curativas para la readaptación social;

- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- Confinamiento; consiste en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él;
- Prohibición de ir a lugar determinado;
- Sanción pecuniaria; comprende la multa y la reparación del daño. La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado. La reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito o el pago del precio de la misma y la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el tratamiento curativo para la víctima;
- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
- Amonestación; consiste en la advertencia, pública o privada, que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito;
- Apercibimiento; consiste en la conminación que el juez hace a una persona cuando se teme que ésta está en disposición de cometer nuevo delito;
- Caución de no ofender; se da cuando el juez estima que no es suficiente el apercibimiento;
- Suspensión o privación de derechos; se da por resultado de una sanción y la que por sentencia formal se impone como sanción. La pena de prisión produce la suspensión de derechos políticos, tutela, curatela, apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o

interventor de quiebra, árbitro, arbitrador o representante de ausentes, durante todo el tiempo de la condena;

- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos;
- Publicación especial de sentencia; consiste en la inserción total o parcial en uno o dos periódicos de la localidad a costa del delincuente, del ofendido o del Estado. Se hará a título de reparación cuando el interesado lo solicite y haya sido absuelto;
- Vigilancia de la autoridad; será cuando una sentencia determine restricción de libertad o derechos, consistiendo en la observación y orientación de su conducta por personal especializado;
- Suspensión o disolución de sociedades;
- Medidas tutelares para menores;
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito y los demás que fijen las leyes.

En términos de los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal sobre la aplicación de las sanciones se indica que dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan. Fijando el juez las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

- La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;
- La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

- Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;
- La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;
- La edad, educación, ilustración, costumbres, condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;
- El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y
- Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

“Una vez que se ha tenido por comprobado el cuerpo del delito, reunidos los elementos materiales, subjetivos y normativos del ilícito, se debe analizar sobre la probable responsabilidad penal del acusado.”⁷⁰ Corresponderá al juzgador determinar la responsabilidad penal en la sentencia del caso, bastando hasta la averiguación previa que el juez de la causa establezca una relación lógica jurídica entre el resultado y la conducta desarrollada por el acusado.

3.4 La acción penal

“El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el ministerio

⁷⁰ ORONÓZ SANTANA, Carlos, *op. cit.*, p. 106.

público.⁷¹ De conformidad con el pacto federal, todos los estados de la república deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del ministerio público.

Como titular de la acción penal, el ministerio público realiza todas las funciones de acción y requerimiento, persecución y acusación ante los tribunales de los responsables de un delito, pues el juez penal no puede actuar de oficio.

A su vez, la policía investigadora ministerial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo control y vigilancia del ministerio público. Igualmente, debe entenderse que dicha corporación constituye una autoridad administrativa facultada por la ley, para investigar delitos bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del ministerio público.

Por otra parte, los jueces de lo criminal, sin tener el carácter de policía federal investigadora, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo pueden desempeñar funciones decisorias. A su vez, los particulares no pueden ocurrir directamente a los jueces como denunciantes o como querellantes, deben por medio del ministerio público promover la acción penal que corresponda. Así, dos son las funciones que tiene en el ámbito federal y local:

- La investigación de hechos posiblemente delictuosos, y
- El ejercicio de la acción penal.

El ministerio público lleva a cabo su función investigadora en la etapa preliminar del proceso penal denominada averiguación previa, con el auxilio de la policía investigadora ministerial. La investigación es básica para poder

⁷¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *op. cit.*, p. 232.

determinar si hubo delito y encontrar al culpable y ejercer la acción penal. Así mismo, al ejercer la actividad de investigación actúa como autoridad ya que la policía investigadora ministerial está bajo su mando inmediato como lo ordena el artículo 21 constitucional.

La investigación se inicia a partir del momento en que el ministerio público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia o una querrela, y tiene por finalidad aportar al proceso una sólida base jurídica, para el ejercicio de la acción penal.

Con ello, la acción penal, "siendo pública, única, indivisible, intrascendente, discrecional y retractable"⁷² es la actividad del poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de Derecho Penal. De igual forma, la acción penal es considerada el poder-deber del Estado para obtener de quien tiene la jurisdicción y la competencia, la sanción prevista por la realización de un hecho punible. Dicha acción establece, al menos, cuatro objetivos diversos y sucesivos:

- Comprobar la existencia del delito;
- Poner los elementos, del proceso a disposición del juez;
- Proponer al juez las razones de la comprobación o establecimiento de la certeza;
- Provocar, finalmente, el nuevo examen de las providencias.

Así, la acción penal, en la doctrina más generalizada, es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador se pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquélla reputa constitutivos de delito. Con ello, la acción es la exteriorización de la voluntad indispensable para la actuación del Derecho Penal objetivo; de igual forma, es la base y la razón de ser del Derecho Penal, haciendo legítimo su desenvolvimiento.

⁷² ARILLA BAS, Fernando, *op. cit.*, p. 20-21.

Abundando en el concepto, la acción penal es la potestad de poner en movimiento la jurisdicción para obtener, mediante el proceso, un pronunciamiento judicial sobre un hecho delictuoso o de apariencias delictuosas. Puede decirse que la acción penal es una acción pública ejecutada, en representación del Estado por el ministerio público y cuyo objeto es obtener la aplicación de la ley penal.

Para el ejercicio normal de dicha acción es indispensable la información del ministerio público, desde el principio de la averiguación.

Basta la consignación que del presunto responsable (sujeto pasivo de la acción penal) haga el ministerio público, para que se entienda que este funcionario ha ejercido la acción penal, pues justamente es la consignación lo que caracteriza el ejercicio de dicha acción, a reserva de que después y ya como parte dentro de la controversia penal, el funcionario promueva y pida todo lo que a su representación corresponda.

El ejercicio de la acción penal por parte del ministerio público, obliga al órgano jurisdiccional a resolver sobre la petición que aquél deduce. En consecuencia, tan luego como el juez reciba la consignación, dictará auto de radicación, en el que resolverá si el ejercicio de la acción penal reúne o no los requisitos del artículo 16 constitucional.

El auto de radicación sujeta a las partes y a los terceros al órgano jurisdiccional e inicia el periodo de preparación del proceso. A partir del momento en que se recibe la consignación con detenido, el juez dispone de un término de cuarenta y ocho horas para tomar, dentro de él, la declaración preparatoria del consignado, y de otro de setenta y dos horas para resolver, ya sea formal prisión o la libertad de aquél.

El ministerio público para agotar la averiguación previa debe practicar

todas aquellas diligencias que sean necesarias para reunir los requisitos del artículo 16 Constitucional, principalmente que⁷³:

- Que esté agotada la averiguación, en cuyo caso decretará el archivo, es decir el no ejercicio de la acción penal y
- Que no esté agotada la averiguación, en cuyo caso deberá archivar las diligencias provisionalmente, en tanto desaparece la dificultad material que impidió llevarlas a cabo.

En el segundo caso pueden presentarse, a su vez, otras dos situaciones:

- Que se encuentre detenido el probable responsable; si se encuentra detenido, deberá consignarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la detención⁷⁴.
- Que no se encuentre detenido; si es así, consignará solicitando orden de aprehensión.

Una vez que se ha ejercitado la acción penal, el ministerio público se convierte de autoridad en parte; por ende, extinguido el período de preparación del ejercicio de dicha acción, carece de facultades de investigación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que después de la consignación que el ministerio público hace a la autoridad judicial, termina la averiguación previa y éste no debe seguir practicando diligencias de las cuales no tenga conocimiento el juez hasta que le sean remitidas después de la consignación, dado que es inadmisibles que, al mismo tiempo, se sigan dos procedimientos, uno ante el juez de la causa y otro ante el ministerio público.

En consecuencia, las diligencias practicadas y remitidas al juez con posterioridad a la consignación, no pueden tener valor alguno, ya que proceden de parte interesada. La conversión del ministerio público de autoridad en parte

⁷³ *Idem*, p. 61.

⁷⁴ Véase el artículo 16 constitucional, el cual señala que una vez cumplido este plazo, deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; así como que se puede duplicar el plazo cuando la ley lo prevea como delincuencia organizada.

le veda igualmente ejercitar la acción penal, sin averiguación previa, contra personas cuya responsabilidad se acredite en el curso de un proceso o ampliar el ejercicio de la ya ejercitada.

En vista de que el ministerio público forma una institución única, una vez abandonado el ejercicio de la acción, por parte de uno de sus miembros, no puede reanudarse por otro, sin vulnerarse el principio de unidad y responsabilidad de la misma Institución.

Tal como lo establece el artículo 21 de la Constitución, al confiar la persecución de los delitos y del ejercicio de la acción penal al ministerio público, el mando constitucional lo hizo sin traba y sin distinción de ninguna especie.

Conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁷⁵, los agentes del ministerio público, adscritos a los tribunales penales, sólo pueden desistirse de la acción persecutoria o de los pedimentos que hubieren formulado, cuando así lo resuelva el Procurador General, oyendo el parecer de los agentes auxiliares; pero aun cuando el ministerio público haya sido autorizado para desistirse y por lo mismo, hubiera obrado en el ejercicio de facultades expresas, el juez del proceso está obligado a aplicar exactamente la ley, dentro de sus facultades para imponer penas. Su función decisoria sólo puede estar supeditada a las constancias del proceso, y si en éste existen indicios bastantes para considerar comprobados los elementos constitutivos de un delito y la probable responsabilidad del detenido, el auto de formal prisión que dicte el juez, no obstante el desistimiento del ministerio público, está arreglado a derecho.

La petición del ministerio público, que interviene en la revisión, cuando es adversa al pedimento condenatorio, hecho por el agente adscrito al Juzgado de Distrito, implica jurídicamente un desistimiento del recurso interpuesto por el agente últimamente citado, puesto que ambos pertenecen a la misma Institución y por consiguiente, procede declarar firme el fallo del inferior.

Una vez provocada la jurisdicción al ponerse en movimiento la acción penal por el órgano público encargado de su ejercicio, la Institución del ministerio público de la Federación sólo podrá desistirse en los casos expresamente previstos por la ley, ya que es su obligación conducir el proceso hasta la sentencia que deba dictar la autoridad judicial.

Si el ministerio público de la Federación, como institución de buena fe que debe ser, estimó que los agravios expresados por el acusado en la apelación, eran fundados, al considerar que el juez de primera instancia hizo inexacta apreciación de las pruebas del proceso, no por ello debe entenderse que el Tribunal estaba obligado a resolver el recurso absolviendo al inculpado, puesto que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar con vista de las constancias procesales y, en consecuencia, dictar resolución de propia autoridad, ya que sólo así se mantiene el orden jurídico establecido por el artículo 21 constitucional.

Asimismo, entre las diversas formas de extinción de la acción penal están⁷⁶:

- *Muerte del delincuente.* Según el artículo 91 del Código Penal Federal, la muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño, y la de decomiso de los instrumentos

⁷⁵ LEY ORGÁNICA DE LA Procuraduría General de la República, México, Procuraduría General de la República, 2002, artículo 4, pp. 12-19.

⁷⁶ COLIN SANCHEZ, Guillermo, *op. cit.*, p. 251.

con que se cometió el delito y de las cosas que sean efecto u objeto de él.

- *Amnistía*. Según el artículo 92 del Código Penal, extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictará concediéndola y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito. La amnistía opera mediante una ley expedida específicamente para determinados casos y vigente mediante el proceso legislativo de creación de leyes, común a todas las leyes que integran el sistema normativo de derecho. La ley de amnistía que se promulgue debe contener la mención de que se declaró la amnistía y la referencia de las personas y casos a los que va a aplicarse dicha ley.
- *Perdón del ofendido*. El perdón es una manifestación de voluntad expresada por persona normativamente facultada para hacerla, en virtud de la cual se extingue la acción penal o en su caso hace cesar los efectos de la sentencia dictada. El perdón puede manifestarse verbalmente o por escrito. En caso de exposición oral debe asentarse por escrito. No requiere formalidad especial ni frase sacramental alguna, aun cuando debe ser expreso. Cualquier manifestación en la cual no conste expresamente la voluntad de perdonar, no puede surtir efectos legales del perdón.
- *Prescripción*. Es otra de las formas de extinción de la acción penal y se aplicará tomando en consideración básicamente si el delito es sancionable con pena pecuniaria, corporal o alternativa, el requisito de procedibilidad que le corresponde, si existe acumulación, fecha de la última actuación en averiguación de los hechos y el término medio aritmético de las

sanciones, para resolver conforme a los artículos 104, 107, 108 y 110 del Código Penal.⁷⁷

- *Muerte del ofendido. Vigencia y aplicación de una nueva ley más favorable.* Según Osorio y Nieto "... tratándose de difamación y calumnias, la muerte del ofendido puede extinguir la acción penal, acorde con lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción I del artículo 360 del Código Penal..."⁷⁸

Asimismo, señala que "... el artículo 14 constitucional establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo cual interpretado en sentido contrario significa que la ley se puede aplicar retroactivamente en beneficio de las personas, o sea que si una nueva ley suprimiese el carácter delictivo o una conducta considerada anteriormente como ilícita, se extinguirá la acción penal."⁷⁹

En la irrevocabilidad, el perdón, una vez otorgado, no puede válidamente revocarse, cualquiera que sea la razón que se invoque para ello, en razón de que la legislación establece el perdón como causa extintiva de la responsabilidad penal, y la revocación del perdón no puede invocarse como motivo válido para que renazca una responsabilidad extinta por disposición categórica al respecto.

Dada la divisibilidad del perdón, éste es divisible en cuanto a que no existe norma expresa que determine lo contrario. No hay ninguna razón lógica o jurídica atendible que justifique la indivisibilidad del perdón. Al respecto el artículo 93 del Código Penal señala que cuando existe pluralidad de ofendidos puede cada uno de ellos otorgar por separado el perdón, en cuyo caso sólo surtirá efectos por lo que respecta a quien le otorga. Agrega el citado numeral,

⁷⁷ OSORIO y NIETO, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁸ *Idem*, p. 33.

que el perdón únicamente beneficia al inculpado –indiciado- en cuyo favor se concede, excepto que el ofendido hubiese obtenido la satisfacción de sus intereses o derechos, supuesto en el cual el perdón beneficiará a todos los inculpados y a los encubridores.

A través de la representación voluntaria, puede otorgarse el perdón a nombre de las personas físicas, los representantes voluntarios, los cuales deberán acreditar estar autorizados para tal efecto, mediante poder general con cláusula especial o mediante poder especial para el caso concreto.

Una de las condiciones que exige el precitado artículo 93 del Código Penal para que opere el perdón, es que el indiciado no se oponga a su otorgamiento, este razonamiento legal obedece a la idea de que el indiciado, por considerarse exento de toda responsabilidad, prefiere que el procedimiento continúe, hasta que se declare formalmente, por autoridad competente su inocencia. En este caso mediante declaración categórica del indiciado en el sentido de aceptar el perdón, debe asentarse en forma expresa su anuencia.

En términos de los artículos 100 a 106, la acción penal se extingue con la prescripción. Los plazos para la prescripción se duplicarán respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esta circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción. De la misma forma, la prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso.⁸⁰

Conforme el artículo 104, la acción penal prescribe en un año, si el delito sólo mereciere multa; si el delito mereciere, además de esta sanción, pena privativa de libertad o alternativa, se atenderá a la prescripción de la acción

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código Penal Anotado*, México, Porrúa, 2000, pp. 318-333.

para perseguir la pena privativa de libertad; lo mismo se observará cuando corresponda imponer alguna otra sanción accesoria.⁸¹

3.5 La averiguación previa y los derechos humanos

Con relación a la averiguación previa y los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que "se otorgan al ministerio público una serie de facultades que exceden, en principio, las funciones de un órgano investigador, y en donde dicha representación social actúa como autoridad, parte y juez. En consecuencia, se debilita a la defensa y se somete al juzgador a los ritmos y requerimientos del órgano acusador.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló también que "nota que el ministerio público, de conformidad con el artículo 102 constitucional, forma parte del poder Ejecutivo y no tiene más facultades que las que pueden concordar con su naturaleza administrativa, por lo que carece de poderes de instrucción, o sea, la facultad coactiva sobre las personas para fines de instrucción procesal que únicamente corresponde, según el artículo 20 constitucional, a la autoridad judicial de la que el ministerio público está separado por el principio constitucional de división de poderes."⁸²

La fase de la averiguación previa es en donde se integran los elementos del delito y la responsabilidad del inculcado. Una vez que llega al conocimiento del juez, la carga de la prueba para demostrar su inocencia está en manos del procesado. Más aún, durante la averiguación previa, por lo general el indiciado está detenido, por lo que sus medios de defensa están prácticamente anulados.

Ante ello, la averiguación previa es un juicio penal en manos de un

⁸¹ *Idem.*

órgano administrativo que al consignarse ante el tribunal jurisdiccional, ofrece al juez un gran número de pruebas de difícil recusación aún cuando éstas hayan sido obtenidas de manera ilegal, además de que la averiguación previa, tal como ahora se practica, no ofrece las garantías de debido proceso que exige el Derecho internacional de los derechos humanos.

De igual forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que la práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México, e involucran directamente a agentes de las distintas policías del país: investigadora federal, judicial estatal, preventiva, y otras. Sin embargo, lo más preocupante del problema es que en muchos casos las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluyen los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales.

Específicamente, durante la averiguación previa, cuando el detenido está en manos de la policía investigadora o del ministerio público, es en donde se reportan el mayor número de casos de tortura. Cuando la policía federal investigadora, después de haber interrogado a un sospechoso y obtenido una promesa de confesión ante un funcionario del ministerio público, hace comparecer a la persona ante ese funcionario, puede, si la persona se niega a hacer la declaración esperada, mantenerla de nuevo detenida sin supervisión. Esto significa que la persona se encuentra en una situación totalmente vulnerable e indefensa.

En particular, "la tortura se practica como método de investigación debido a que las confesiones rendidas ante el ministerio público, aún cuando no tienen valor de prueba plena, cuentan todavía con valor probatorio, sin que haya sido rendida ante autoridad judicial. La tortura aplicada para arrancar confesiones a

⁸² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *La parcialidad en la procuración de justicia*, México, CNDH, 1997, p. 29.

los indiciados puede ser efectuada por policías federales investigadoras y por lo general, dicha confesión es avalada por el ministerio público como si la misma hubiera sido rendida ante él.⁸³

Las deficiencias en la infraestructura para atender las investigaciones y procesos penales son un factor que incide en la utilización de la tortura para obtener confesiones y así resolver con celeridad y en los plazos legales los casos. Por lo general, tanto los jueces como los abogados, ministerio público y la propia policía federal investigadora están abrumados de trabajo, con lo que existe la tendencia a recurrir a la confesión como una manera rápida de resolver los casos.

Recordemos que de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ministerio público cuenta con el monopolio de la acción penal, él solamente puede iniciar un procedimiento penal ante la autoridad jurisdiccional. Ello ha propiciado la impunidad, toda vez que la víctima de violaciones a los derechos humanos tiene que acudir ante el ministerio público quien debe integrar una averiguación previa de hechos denunciados, y de no hacerlo la persona no puede solicitar a ninguna autoridad directamente el inicio de las investigaciones.

Así mismo, la inadecuada tipificación del o los delitos que realiza el ministerio público, sobre todo tratándose de violaciones a los derechos humanos, permite que dichas violaciones permanezcan en la impunidad o por lo menos se persigan delitos que no reflejan la gravedad de los abusos de autoridad. Las facultades otorgadas al ministerio público ejemplifican el monopolio de que goza, dejando a las víctimas en desventaja para hacer valer su derecho a que se le procure justicia.

⁸³ *Idem.*

Por lo que se refiere a la persecución de los delitos, el ministerio público cuenta con dicha facultad, para lo cual debe ser auxiliado por la policía federal investigadora que estará bajo su autoridad y mando inmediato, según se establece en la Constitución.

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

4.1 Afectación a la libertad e integridad corporal

La falta de una cultura de respeto a los derechos humanos, así como la ignorancia del ciudadano respecto a los mismos, propicia actos violatorios. Las violaciones a los derechos humanos son todos aquellos actos ilegales, omisiones de naturaleza administrativa, vicios en los procedimientos, delitos y actos irracionales, injustos, inadecuados, erróneos o los que propician dejar sin una respuesta por parte del Estado.

Uno de los casos recurrentes que en el mundo han provocado acciones consideradas como violatorias a los derechos, son los actos de autoridad de diversos servidores públicos; particularmente, aquellos que están encargados de mantener el orden público. Cuando es el caso, mediante acciones de tipo policial se rebasan las facultades expresadas en leyes y reglamentos, vulnerando los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En México, "la deficiente impetración de justicia y las violaciones a los derechos humanos se ven agravados por el hecho de que el sistema público de protección, formado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus 32 comisiones estatales autónomas, han resultado ineficaces para frenar los abusos."⁸⁴ Cabe resaltar que el cumplimiento de sus recomendaciones queda a discreción de las autoridades, aunado a la cercanía de dichas comisiones como instancias que surgen del mismo Poder Ejecutivo.

Dentro de la especialización del ministerio público, en el primer semestre de 1994 se creó, entre otras fiscalías, la Fiscalía Especial de Dictaminación y Seguimiento. A través de ella, "se busca auxiliar a los agentes del ministerio público de la Federación a determinar en forma más técnica la indagatoria, llevando a cabo una revisión y supervisión más perfeccionada de cada diligencia, facilitando de esta manera la coordinación con las áreas involucradas dentro de la autorización del no ejercicio de la acción penal o de la consignación."⁸⁵

En el ámbito de la procuración de justicia, así como en el ámbito de la seguridad pública, son frecuentes en la averiguación previa y en el mismo proceso las amenazas, intimidación, lesiones y tortura de autoridades a particulares. Igualmente, ocurre como violación a los derechos humanos las dificultades que pone el ministerio público en las denuncias por violación o por maltrato presentadas por grupos vulnerables, la dilación en la procuración de justicia, la incomunicación de los inculpados, la inejecución de una orden de aprehensión por la policía investigadora y sus subalternos, la irregular integración de la averiguación previa, la no consignación de la averiguación previa, la omisión de información al inculpado, la negativa de asistencia a víctimas del delito, la extorsión, la falsa acusación, la falsificación de pruebas, la exigencia sin fundamentación, la ilegal detención, el allanamiento de morada; la violación a la confidencialidad de las comunicaciones y el uso indebido de la fuerza pública.

Así mismo, la inadecuada tipificación del o los delitos que realiza el ministerio público, sobre todo tratándose de violaciones a los derechos humanos, permite que dichas violaciones permanezcan en la impunidad o por lo menos se persigan delitos que no reflejan la gravedad de los abusos de autoridad. Las facultades otorgadas al ministerio público ejemplifican el

⁸⁴ *Ibid*, p. 71.

monopolio de que goza, dejando a las víctimas en desventaja para hacer valer sus derechos; aunque en la actualidad ya no lo es tanto, pues el monopolio se rompe con el derecho de los ofendidos de impugnar el inejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma.

De las violaciones a la libertad, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México e involucran directamente a agentes del ministerio público y a agentes de las distintas policías del país.

Las principales modalidades de violación al derecho de libertad personal son la desaparición forzada o involuntaria de persona, detención arbitraria y retención ilegal. “La desaparición forzada se entiende como el arresto, detención o traslado contra la voluntad de la persona o cualquier forma de privación de su libertad por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, los cuales se niegan a revelar su suerte o paradero o a reconocer que está privada de la libertad, sustrayéndola así a la protección de la ley.”⁸⁶

La detención arbitraria, por su parte, se presenta cuando una detención es realizada sin la correspondiente orden de aprehensión expedida por el órgano jurisdiccional competente. En dicha detención, de forma paralela trae aparejada la posible comisión de otros ilícitos, tales como incomunicación, allanamiento de morada, robo, lesiones, amenazas, tortura, cohecho o extorsión.

En ese sentido, la detención arbitraria ha constituido históricamente uno de los motivos que con mayor frecuencia se argumenta para interponer ante la

⁸⁵ Procuraduría General de la República, *Informe de Labores, 1993-1994*, México, Procuraduría General de la República, 1994, p. 26.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, quejas contra servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las presuntas violaciones a los derechos humanos. De hecho, durante 2001 esta fue la causa del segundo mayor número de quejas.

Las posibles causas de los casos de detención arbitraria en la Procuraduría General de la República pueden ser dos que están intrínsecamente relacionadas: falta de capacitación y corrupción.

Impedir que abandone el recinto policial o ministerial, cuando se presente a declarar voluntariamente o a petición de la autoridad, si fue inducido a presentarse con cualquier pretexto o violencia en su contra, constituye una forma de privación ilegal de la libertad.

Lo más preocupante del problema es que, en muchos casos, "las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluyen los derechos a la libertad, a la integridad personal y en general a las garantías judiciales. La relación entre la detención ilegal y la violación no es circunstancial, ya que obedece a una actuación lógica de dependencia entre las autoridades administrativas y las jurisdiccionales."⁸⁷

Lo anterior, se ve favorecido mediante el fundamento constitucional plasmado en el artículo 16, que contrario a las garantías de debido proceso y a la separación de poderes, el ministerio público tiene facultades para dictar órdenes de detención, en casos urgentes, cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley y con la presunción de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando le sea imposible acudir ante autoridad jurisdiccional por razón de hora, lugar o circunstancia.

⁸⁶ Procuraduría General de la República, *Manual de Capacitación en Derechos Humanos*, México, 1999, p. 110.

⁸⁷ BEHM ROSAS, Héctor y Miguel Sarre, *Detención arbitraria, inejecución de órdenes de aprehensión y abusos en su cumplimiento*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, p. 60.

Dicha facultad se amplía también cuando se trata de delitos flagrantes, según lo señala el artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales, donde el inculpado es detenido en el momento de estar cometiendo el delito; inmediatamente después de ejecutado el delito, el inculpado es perseguido materialmente, o el inculpado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere participado con él en la comisión del delito, o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito. Siempre y cuando se trate de un delito grave, así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se haya iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiera interrumpido la persecución del delito.

Por otro lado, el ministerio público cuenta con 48 horas (que pueden ser ampliadas hasta 96 en casos de delincuencia organizada) para ordenar la libertad del indiciado o bien, ponerle a disposición de la autoridad judicial en aquellos casos en donde no medie orden de aprehensión emitida por un juez.

Igualmente, tras el efecto combinado que resulta de aplicar la ley de 1995 para establecer la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996, así como de la ampliación del concepto de flagrancia, que extiende las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden de funcionario judicial competente, se provoca una amenaza de consideración a la seguridad de las personas.

Ante los casos de detención por delito flagrante y en casos urgentes, los detenidos son puestos a disposición del ministerio público, quien los puede mantener durante 48 horas y, en circunstancias especiales, hasta 96 horas antes de pasar a disposición judicial. Ante ello, éstos no tienen acceso a un

abogado antes del momento en que deben prestar su declaración formal frente al ministerio público.

Dado que los atentados en contra de la libertad e integridad personal no son adecuadamente vigilados por el Poder Judicial, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han recomendado a México que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, dado que en la fase de arresto y detención siendo una de las más críticas de todo proceso, el detenido queda bajo control exclusivo de la policía.

El ejemplo más reciente de lo anterior lo acaba de dar Anders Kompass, representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, al declarar: "El tema de la administración de justicia y procuración de justicia es un tema muy grave. Es un sistema arcaico que no da las garantías individuales, que no da las garantías que un sistema democrático requiere".

Lo dijo tras entregarle al Presidente un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, en el cual se presentaron 32 recomendaciones con las cuales se pretende identificar las causas estructurales de la violación a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural, cuya intención es formular propuestas realistas y viables con espíritu constructivo.⁸⁸

En el contexto de la impetración de justicia y el combate a la delincuencia organizada, la detención arbitraria es una práctica común y persistente. De tal forma que subsiste la detención-desaparición que consiste en la privación de la libertad, muchas veces por periodos largos, en donde el presunto responsable

⁸⁸ VALLE, Sonia del, "Propone ONU transformar administración de justicia", en *Reforma*, 9 de diciembre de 2003, p. 11A.

es llevado a casas de seguridad de las propias corporaciones policíacas y se niega la detención con el argumento de garantizar la seguridad personal del detenido.

Ciertamente, en la legislación nacional no existe ninguna tipificación penal que describa en toda su amplitud el fenómeno de la desaparición forzada. En cambio, existe el término de privación ilegal de la libertad, pero su postulado no garantiza la prevención y sanción de la práctica de las desapariciones.

Por su parte, el derecho a la integridad personal también está estrechamente relacionado con las condiciones imperantes en los centros de detención y reclusión del país. La sobrepoblación y el hacinamiento en las cárceles, la falta de higiene, la deficiente atención médica, la mala comida, la violencia y los malos tratos, las requisas violentas y el trato vejatorio a los visitantes. Estos problemas motivan reclamos y demandas permanentes por parte de los propios presos, sus familiares y las organizaciones sociales y de derechos humanos.

En términos generales, las condiciones de detención no han tenido cambios significativos a pesar de las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos federales y estatales. Ello no hace más que confirmar que en muchos casos se trata de problemas estructurales, y que los mismos sólo pueden encontrar solución a través del diseño y la instrumentación de políticas que den prioridad al respeto de los derechos humanos.

**NORMATIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL QUE ATAÑE A LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

| Derecho Protegido | Modalidad de violación | Artículo | Ley |
|--------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| Derecho a la libertad personal | Desaparición forzada o involuntaria | 1 y 16 | Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Ginebra, 1992 |
| Derecho a la libertad personal | Detención arbitraria | 16 y 19 225, fracción X 193 y 194 | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales |
| Derecho a la libertad personal | Retención ilegal | 16 y 19 | Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos |
| Integridad corporal | Amenaza | 282 | Código Penal Federal |
| Integridad corporal | Intimidación | 219 | Código Penal Federal |
| Integridad corporal | Extorsión | 390 | Código Penal Federal |
| Integridad corporal | Lesiones | 288 | Código Penal Federal |
| Integridad corporal | Tortura | 3 y 5 | Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura |

Fuentes: Investigación propia.

4.1.1 Falta de requisito de procedibilidad

Existen casos en los cuales el derecho a la justicia es transgredido, tanto en lo que se refiere al derecho de acceso a la misma como en el procedimiento judicial, violentando de esta manera las garantías judiciales contenidas en la Constitución Mexicana también en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos igualmente en el artículo 25 de la misma, referente a la protección judicial.

Partiendo de los requisitos de procedibilidad, cabe recordar que son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad, la denuncia y la querrela.

Retomando los conceptos, la denuncia es la comunicación que hace cualquier persona al ministerio público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio. A su vez, la querrela puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el ministerio público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal.

De lo anterior, cabe establecer que el representante social, en sus facultades de investigación, debe atenerse a la probable existencia de un delito para dar inicio a una averiguación previa. En todo caso, sin la existencia de un supuesto delito o la probable responsabilidad de una persona, cualquier averiguación que no esté fundamentada sería una violación a los derechos humanos de quien estuviera involucrado.

4.1.2 Violencia

En la Constitución General de la República se ha estatuido claramente la garantía de seguridad jurídica, la cual es la seguridad de que la ley se cumple exactamente en sus términos y como ésta prohíbe la tortura, la garantía significa que el detenido no debe ser torturado porque la ley lo prohíbe, prohibiéndose expresamente los actos de incomunicación, intimidación o de tortura, de acuerdo con el artículo 20 constitucional.

Sin embargo, en el universo de las denuncias que se presentan ante los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, la tortura sigue siendo uno de los motivos de queja más graves, pues esta conducta no sólo devasta en el hombre individual la imagen que de la cultura se tiene, sino que lastima de manera grave al ente social en su conjunto, representa una franca oposición al Estado de Derecho y vulnera la dignidad de las personas sometidas a tan ominoso trato.

El hecho premeditado de provocar dolores y humillaciones es la forma más elemental y acaso la más burda de negar la naturaleza que como seres humanos poseemos. No debemos olvidar que la actividad plenamente consciente de menoscabar la personalidad del individuo repercute más allá del ámbito físico corporal de la víctima, llega al punto de producirle un sufrimiento emocional, en ocasiones permanente, y las consecuencias del ilícito permean en la familia y en la comunidad social, provocando temor e inseguridad duraderas.

“La tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes empleados para obtener información y extraer confesiones, para intimidar y aterrorizar a determinados individuos no son, desafortunadamente, problemas privativos de un solo país. Se cometen de manera repetida en muchas partes del mundo, no obstante que los Estados en que se padecen han suscrito y ratificado las

convenciones internacionales que los prohíben y que sus gobiernos niegan reiteradamente su práctica y existencia.”⁸⁹

El combate a la tortura es una de las mayores preocupaciones de las autoridades y de la sociedad en general; pero aún queda camino por recorrer hasta su total desaparición. Para lograr esto se precisa la realización de acciones coordinadas entre la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas, con el fin de denunciar a los posibles responsables de tal crimen y de seguir difundiendo entre la población la cultura del respeto a la dignidad personal.

Las instituciones públicas de protección no jurisdiccional de las personas, con el valioso apoyo de autoridades y sociedad civil, han emprendido de manera prioritaria acciones con la finalidad de combatir la utilización de la tortura, cualquiera que sea su modalidad. Entre las actividades desarrolladas a lo largo de 10 años por la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra una campaña extensiva de promoción de la cultura por el respeto a los derechos fundamentales, a la cual se debe la difusión del conocimiento de los derechos ciudadanos que permitió impulsar la confianza individual y colectiva para la presentación de quejas por actos de tortura cometidos por elementos de los cuerpos policíacos, y la promoción ante la instancia legislativa federal de la prohibición expresa de la tortura, objetivo que se logró al elevarse a rango constitucional en 1993, con la reforma a la fracción II del artículo 20 de la Carta Magna.

El 26 de junio de 1998 la comunidad internacional celebró por primera vez el Día Internacional de Apoyo a las Víctimas de la Tortura, con el objetivo de promover su erradicación y asegurar la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, a la sazón ya

⁸⁹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Memorias del Foro sobre la tortura en México*, 2002, p. 13.

integrada al conjunto de las convenciones internacionales protectoras de derechos humanos. Recientemente, el Derecho internacional relativo a los Derechos Humanos se ha enriquecido con la adopción del Estatuto de Roma, que establece la Corte Penal Internacional como una institución permanente facultada para ejercer jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, incluyendo entre los crímenes de lesa humanidad el de la tortura.

En el ámbito jurídico la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en el artículo 3º, se indica que “Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.⁹⁰

En cuanto a los sujetos activos que pueden ser responsables de la tortura se prevé que podrán ser⁹¹:

- Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- Las personas que a instigación de funcionarios o empleados públicos que actuando con ese carácter ordenen, instiguen o

⁹⁰ LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, México, ISEF, 2001, pp. 1-2.

⁹¹ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, “La tortura y su tipificación en el ámbito nacional e internacional, en *Memorias del Foro sobre la Tortura en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, p. 27

induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto actual, prevé la garantía del inculpado a no ser compelido a declarar en su contra, sin embargo, hasta antes de la reforma al artículo 20, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año 1993, los códigos de procedimientos penales del país solían otorgar pleno valor probatorio a la declaración rendida ante la policía judicial, la que en la práctica se realizaba sin la presencia del defensor.

Si bien la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura niega valor probatorio a lo declarado bajo coacción, presenta la limitación de que, aunque no lo señale explícitamente, hace recaer en el inculpado la carga de la prueba, es decir, el torturado debe probar que se le hizo padecer sufrimiento o mal grave, extremo muy difícil de cumplir precisamente por la naturaleza del hecho, pues su práctica se realiza subrepticamente, con ánimo y posibilidad de no dejar huellas visibles.

Al respecto, diversas tesis jurisprudenciales establecen que ante dos declaraciones de un inculpado en sentido distinto, debe prevalecer la primera, en virtud del principio de la inmediatez procesal, toda vez que al declarar inicialmente el inculpado, no ha podido ser aleccionado por su defensor ni ha tenido tiempo de elaborar reflexiones defensivas.

El sistema penal actual en ocasiones permite que persistan algunos problemas que ocurrían cuando la policía tenía la facultad de obtener confesiones. De hecho, las disposiciones que prohíben que la policía reciba confesiones para usarlas como pruebas, no han sido interpretadas como impedimentos para que la policía pueda interrogar a los indiciados, ya que al ser detenidos permanecen usualmente por un periodo con la policía antes de

ser presentados a rendir su declaración ante el ministerio público.

En ese lapso, se suele interrogar a los detenidos y se les invita, exhorta o compele a confesar o a proveer información acerca del delito en cuestión, y en los peores casos la policía u otros servidores públicos suelen recurrir a violencia o a otras medidas de coacción para obtener una confesión o información que conduzca a la obtención de pruebas o la identificación otras personas involucradas en el delito.

4.2 Afectación a la seguridad jurídica

Dentro del proceso, el supuesto sujeto activo del delito, tiene un conjunto de derechos y deberes previsto por las leyes. Entre los primeros podemos citar a la defensa, con todos los aspectos que entraña y la serie de garantías que establece la Constitución Mexicana en su artículo 20. De los segundos, los deberes, incluyen comparecer a las diligencias que se llevan a cabo en el proceso y comportarse correctamente durante su desarrollo, en caso contrario, si faltase o injuriase a alguno de los que intervienen en la audiencia o a cualquier otra persona, se le mandará a sacar del lugar donde aquella se celebre, continuándola sin él, pudiendo imponérsele por el que la presida por vía de corrección disciplinaria hasta quince días de prisión.

La violación constante que sufre el procesado dentro del procedimiento penal, lesiona la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14, párrafo segundo y 20, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha afectación obedece a múltiples circunstancias, tales como a la doble oportunidad procesal de que goza la institución ministerial, para el caso de que no presente conclusiones dentro del término legal o minimizando la intervención del procesado y su defensor, ya que si estos no formulan sus conclusiones dentro del plazo concedido, no podrán volver a formularlas.

Igualmente, el privilegio que tiene el ministerio público de verse favorecido en muchos casos por el juzgador, ya que si no acude a las audiencias, se asienta en la diligencia levantada que sí compareció. En cambio, el procesado si no acude a alguna audiencia se hace acreedor, dependiendo de la hipótesis que se dé, a una multa o a que se le revoque su libertad bajo caución.

Las audiencias podrán celebrarse, concurran o no las partes, pero quien no podrá dejar de asistir a ellas, será el Representante Social, de conformidad con la ley de la materia. Durante la celebración de la audiencia el procesado podrá en todo momento defenderse, ya sea por sí mismo o a través de su defensor.

Cuando el ministerio público lleve a cabo réplicas, la defensa tiene derecho a contestar cada una de ellas. En los casos en que el procesado tuviere varios defensores, solamente se escuchará a uno de ellos. El procesado durante el desarrollo de la audiencia estará en posibilidad de comunicarse con sus defensores, pero en ningún momento podrá hacerlo con el público.

Como lo marca el ordenamiento adjetivo de la materia, el ministerio público no podrá dejar de asistir a las audiencias, y menos aun a la que se celebre para recibir la declaración preparatoria del inculpado, obligación que en la mayoría de las veces no cumple la institución ministerial.

Si el ministerio público no se encuentra presente en la audiencia, esta deberá ser declarada nula, pudiendo el inculpado o procesado hacer uso del juicio de amparo contra el auto de formal prisión, logrando con toda seguridad la protección constitucional, misma que le sería otorgada con el efecto de que se subsane dicha deficiencia, que consistiría esta en la violación del artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo, en virtud de que no se está cumpliendo con una de las formalidades esenciales del procedimiento; como lo es la

asistencia del ministerio público a la audiencia, lo que generaría otra desventaja para el inculpado, puesto que no podría conocer el punto de vista de su acusador, ni defenderse adecuadamente, careciendo de dos oportunidades: la de defensa u oposición y la probatoria, frente al ministerio público, lo que significa la violación a la garantía de audiencia a través de la garantía de seguridad jurídica.

En la práctica, el juzgador se ha convertido en cómplice del órgano acusador, puesto que cuando el ministerio público no concurre a la audiencia, lo que indebidamente sucede en la mayoría de los casos, es que hace constar que se encuentra presente y le da intervención contestando la misma autoridad judicial, aduciendo que el ministerio público se reserva el derecho de interrogar al inculpado, llevándole posteriormente el expediente a firma.

A este respecto, es aconsejable que cuando el sujeto activo del delito declare en preparatoria, o tenga que acudir a alguna otra audiencia, haga comparecer a un Notario Público que de fe de la inasistencia del órgano acusador y del desarrollo de la diligencia, actuación notarial que podrá servirle de prueba al momento de interponer el recurso de apelación o promover demanda de amparo contra el auto de formal prisión o acuerdo que se dicte en la audiencia.

En el caso de que el sujeto activo del delito no atienda una cita y se encuentre gozando de libertad bajo caución, el Tribunal que lo cite, le impondrá una medida de apremio, es decir alguna sanción que por lo regular consiste en multa o arresto, incluso desde que se expide el citatorio ya se plasma esa medida. También, cuando el procesado que goza de su libertad caucional desobedece alguna de las obligaciones que tiene como consecuencia de haber obtenido dicho beneficio, puede revocarse la libertad concedida.

En cambio, cuando el ministerio público no comparece a la audiencia, a

pesar de que podrá invocarse la nulidad de la misma e incurrir dicho Representante Social en alguna falta establecida en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En la práctica, se observa que no se le sanciona de modo alguno, y aunado a ello cuenta como ya se expresó en líneas anteriores con la complicidad del órgano jurisdiccional, teniendo entonces el procesado que luchar ya no solo frente al ministerio público, sino frente al juzgador, que muchas veces lesiona los derechos del sujeto activo del delito.

Debido a que la prueba pericial tiene relevancia en la resolución de juicios de interés conviene abundar en dicha afectación a la seguridad jurídica. Así, la prueba pericial consiste en un dictamen emitido dentro del proceso por un técnico o especialista en un oficio, arte o ciencia (perito), que tiene como antecedente el examen de personas, hechos y objetos, basados en razonamientos técnicos sobre aquello para lo que se le solicita su intervención, pero no se pueden aportar opiniones sobre la culpabilidad del sujeto activo del delito.

Siendo el perito un auxiliar de los órganos de justicia, no es parte en el proceso. Considerando ello, el perito emitirá su dictamen sobre personas, hechos y objetos que requieran un conocimiento especial, debiendo ser titulados en la rama de que se trate, salvo que no esté reglamentada o no haya titulados en el lugar donde se siga el proceso, para lo cual librará el juzgador exhorto al tribunal en cuya jurisdicción haya peritos titulados.

De conformidad con lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, tanto la defensa como el ministerio público podrán nombrar hasta dos peritos para que dictaminen sobre la materia que requiera intervención especial. Asimismo se desprende del ordenamiento legal invocado que el tribunal podrá designar peritos oficiales y a sueldo fijo. Los peritos no oficiales, deberán aceptar y protestar el fiel desempeño de su cargo

ante el órgano jurisdiccional, ratificando su dictamen. Para el caso de que las opiniones de los peritos ofrecidos por cada parte, difieran, el juez nombrará un perito tercero en discordia.

El peritaje, se hará preferentemente por escrito, expresando las razones y motivos en los que el perito apoye su opinión, razonándola y fundándola en reglas científicas y técnicas, acompañándolo para reforzar su dictamen, fotografías, esquemas, dibujos u otros elementos de conformidad con el asunto de que se trate.

Para que este dictamen pueda ser valorado por el juzgador al momento de dictar sentencia, deberá cumplirse con los requisitos de preparación de esta probanza que se establece en la ley, y que son los siguientes: que cada parte designe sus peritos y si no hay acuerdo se nombre por el órgano jurisdiccional el tercero en discordia, pero aunado a esto se tomará en consideración los razonamientos contenidos en el dictamen, su enlace lógico con lo analizado, así como también se deberá relacionar la peritación con las demás probanzas ofrecidas dentro del proceso para que se justifique la aceptación o no del dictamen por parte del órgano jurisdiccional.

La institución ministerial cuenta dentro de su organización con diversas direcciones, entre ellas, la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, que a su vez comprende dos direcciones: a) la de identificación y criminalística, y b) la técnica pericial o formulación de dictámenes técnico-científicos. Por su parte, el sujeto activo del delito y su defensor para el ofrecimiento y desahogo de la prueba pericial deberá solventar con sus recursos aquello que desee probar mediante la prueba pericial, ante lo cual en vista de recursos distintos entre Estado y particular, la imparcialidad jurídica se ve vulnerada.

4.2.1 Plazos y conclusiones

Una vez que el órgano jurisdiccional declara cerrada la instrucción, se concederá al órgano acusador un término de diez días con el objeto de que formule por escrito sus conclusiones. Dicha formulación contendrá una breve exposición de los hechos y de las peculiaridades del procesado, establecerá los fundamentos legales, cuestiones de derecho, leyes, ejecutorias o doctrinas, que considere aplicables al caso y deberá indicar con precisión si a lugar o no a acusar.

Si el ministerio público formula conclusiones acusatorias, deberá tener en cuenta lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales que a la letra dice: "deberá fijar en proposiciones concretas, los hechos punibles que atribuya al acusado, solicitar la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, y citar las leyes y la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos constitutivos del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad, así como las circunstancias que deban tomarse en cuenta para individualizar la pena o medida. Para este último fin, el ministerio público considerará las reglas que el Código Penal señala acerca de la individualización de las penas pedidas", según lo estipula el artículo 293 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Formuladas las conclusiones por el ministerio público, éstas se harán conocer por el órgano jurisdiccional tanto al acusado como a su defensor, para que a su vez estén en condiciones de formular las conclusiones que estimen precedentes. Si el acusado y su defensor no presentan sus conclusiones dentro del término de Ley, el juzgador considerará que se tendrán por formuladas, simplemente, las de inculpabilidad.

Analizada la formulación de las conclusiones por parte del ministerio público, surge el siguiente planteamiento: ¿Qué pasa cuando el órgano acusador

no presenta sus conclusiones dentro del término concedido para tal efecto?

En primer lugar, al presentarlas fuera de dicho término, retrasa el curso del procedimiento dejando en estado de indefensión al procesado, puesto que está violando una formalidad procesal, que se traduce en un acto atentatorio de la garantía de seguridad jurídica contenida en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal.

Esta situación sucede diariamente en la práctica jurídica, ya que en los juzgados existe una especie de complicidad o tolerancia con el Representante Social, puesto que el órgano jurisdiccional incumple con la obligación que le señala el artículo 291, párrafo segundo del Código Adjetivo de la materia, en el sentido de que deberá informar personalmente al Procurador General de la República sobre la irregularidad en que incurrió el ministerio público, al no presentar sus conclusiones dentro del término de ley, y así en lugar de transcurrir diez días, el plazo se amplía indebidamente hasta por varios meses.

¿Qué efecto tendría la no presentación de las conclusiones por parte del ministerio público? El juez tendría por formuladas las de no acusación debiéndose poner en absoluta e inmediata libertad al procesado, dictando resolución de sobreseimiento de la causa, trámite establecido en el artículo 291 del Código Federal de Procedimientos Penales, en lugar de que desde que concluya el término de diez días y se haya omitido la presentación de las conclusiones por parte del órgano acusador, el juez lo haga del conocimiento del superior jerárquico de aquél, lo que lo coloca en ventaja frente al sujeto activo del delito puesto que el ministerio público contará con un tiempo mayor para preparar y formular dichas conclusiones.

Cosa contraria sucede tratándose del sujeto activo del delito, ya que si éste y su defensor no presentan sus conclusiones dentro del término legal, lo que se produciría sería el efecto de que el juzgador tendría formuladas las de

inculpabilidad. Esta situación, no toma en consideración los razonamientos y fundamentos de hecho y de derecho que tendría a favor el acusado, ya que no podrían analizarse detalladamente las pruebas aportadas por la defensa, emitiendo el juzgador un simple acuerdo que contiene la declaración de "se le tiene al acusado por formuladas las conclusiones de inculpabilidad".

Por ello, se considera que así como en el caso de la institución ministerial existe otro trámite para subsanar su omisión de no formular conclusiones, debería incluirse en el Código Federal de Procedimientos Penales un apercibimiento o requerimiento que el juzgador ordenara se hiciera al acusado y a su defensor para que formulen sus conclusiones si ya se venció el término de ley y no lo han hecho, dándole a estos una segunda oportunidad, como se le da al ministerio público, ya que en muchas ocasiones el acusado es una persona de escasos recursos económicos que no puede cubrir los honorarios de un abogado particular, o bien el defensor de oficio con los múltiples asuntos que maneja olvida alguno, teniendo ese requerimiento dos finalidades: que sirva de recordatorio al acusado y su defensor y que coloque a dicho acusado en igualdad de condiciones frente al ministerio público, evitando la violación de garantías.

Se propone entonces, que si el acusado y su defensor no presentan sus conclusiones dentro del término de ley, bien se haga ese apercibimiento o requerimiento, o incluso que el juzgador ordenara que la causa penal se entregara al defensor de oficio para que formulara las conclusiones omitidas en la primera oportunidad, concediéndole otro plazo igual, que le permita llevar al cabo un estudio razonado y fundamentado de la causa y poder elaborar dichas conclusiones adecuadamente.

4.2.2 Proceso penal

Es indispensable que en el proceso penal exista la necesidad de contar

con una fase previa en la que se recojan las pruebas y se prepare el material para el debate. "Si así no fuera, los actos judiciales se sucederían desordenadamente y darían lugar a confusiones y demoras, además de que quebrantarían un principio de Derecho Público que establece que en todo proceso deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, teniendo como consecuencia la afectación de la seguridad jurídica del sujeto activo de delito."⁹²

Siendo la instrucción la primera parte del proceso, en la que se hace acopio y se coordinan las pruebas con sujeción a las normas procesales, se perfecciona la investigación y se prepara el material indispensable para la apertura del juicio, proporcionando al Juez las pruebas que han de servirle para pronunciar su fallo, y al ministerio público y a la defensa los elementos necesarios para fundar sus conclusiones y sostenerlas en el debate.

No debe olvidarse que la instrucción se ha hecho para descubrir la verdad: que lo mismo interesa a la sociedad que no sea castigado un inocente a que lo sea el culpable, y que por lo tanto, las autoridades a quienes se encomienda la investigación de los delitos y la busca de las pruebas, necesitan asegurar, recoger con todo profesionalismo los indicios y las pruebas de culpabilidad, así como las pruebas de inculpabilidad, porque la instrucción ha de servir para el cargo como para el descargo.

Cuando es ejercitada la acción penal, el juez ordena la radicación del asunto, principiando así el proceso, y consecuentemente, la trilogía de los actos que lo caracterizan: acusatorio, de defensa y decisorios.

En la etapa procesal es en la que se reúnen pruebas para que el órgano jurisdiccional conozca tanto la verdad histórica como la personalidad del

⁹² LIMA MALVIDO, María de la Luz, "Derechos y garantías constitucionales de las víctimas", en *Memoria del ciclo de conferencias: Retos y perspectivas de las instancias de procuración y administración de justicia*, México, Procuraduría

procesado, para lo cual practicara cuantas y tantas diligencias y actuaciones sean necesarias con la finalidad de que dicho juzgador pueda fallar el asunto planteado, en definitiva.

Como todo desarrollo de un proceso, este acto procesal debe llevarse a cabo en etapas o períodos. El primer periodo abarca desde el auto de inicio o de radicación hasta el auto de formal prisión, mediante el cual tanto el ministerio público como el procesado se sujetan a la potestad del juez; es decir, incluye la orden de aprehensión que tiene el efecto de capturar a un sujeto determinado; la declaración preparatoria del detenido y el auto de formal prisión, en su caso.

El segundo periodo contempla desde el mencionado auto de formal prisión y concluye con el auto que declara cerrada la instrucción. En ella se practican todas las diligencias y la aportación de los medios de prueba legales promovidos por las partes tendientes a comprobar la culpabilidad o inocencia del procesado.

El auto de radicación es la primera resolución que dicta el órgano jurisdiccional, con ésta se manifiesta en forma efectiva la relación procesal, pues es indudable que, tanto el ministerio público como el procesado, quedan sujetos, a partir de ese momento, a la jurisdicción de un tribunal determinado. Dicho auto produce consecuencias en el orden jurídico-procesal: primeramente como ya se estableció, el juez inicia la apertura de la instrucción y del proceso; secundariamente podemos decir que desde este momento, el juez empieza a disfrutar de la potestad jurisdiccional; la tercera consecuencia limita el periodo de privación de la libertad, porque desde ese momento en que se pronuncia dicho auto corren para el juez los términos constitucionales de cuarenta y ocho horas, para tomar al detenido su declaración preparatoria, y setenta y dos horas, para resolver su situación jurídica, mediante al auto de formal prisión o el

de libertad por falta de elementos para procesar; una cuarta consecuencia es la que sujeta a las partes a la potestad del juez, con el fin de que el proceso se desarrolle normalmente.

En este primer periodo, iniciado con el multicitado auto de radicación van apareciendo diversos actos de carácter instructorio, como son la declaración preparatoria que rinde el inculpado, la declaración del ofendido, las declaraciones de los testigos de cargo y de descargo; las inspecciones de personas, cosas o lugares; los dictámenes periciales; reconstrucción de hechos; etc. El objeto que en este periodo persigue el ministerio público, es allegar al juez todos aquellos elementos de prueba que en su concepto son convincentes para comprobar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del agente.

A su vez, las pretensiones de la defensa tienden a buscar pruebas bastantes para lograr el convencimiento del juez sobre la improcedencia de que se pronuncie el auto de formal prisión, fundándose en la falta de comprobación del cuerpo del delito o en que las pruebas obtenidas sean insuficientes para hacer probable la responsabilidad penal del inculpado.

Para establecer los requisitos del auto de radicación deberá mencionarse la fecha y hora en que se recibió la consignación; la orden para que se registre en el libro de gobierno y para que den los avisos correspondientes, tanto al superior como al ministerio público adscrito, para que este último intervenga, de acuerdo con sus atribuciones; y la orden para practicar las diligencias señaladas en la Constitución General de la República y el Código Federal de Procedimientos Penales, si hay detenido; cuando no lo hay, deberá ordenar el juez que se hagan constar sólo los datos primeramente citados, para que previo estudio de las diligencias, esté en aptitud de obsequiar la orden de aprehensión, o negarla.

La declaración preparatoria, es el acto a través del cual comparece el procesado ante el órgano jurisdiccional, con el objeto de hacerle conocer el hecho punible por el que el ministerio público ejerció la acción penal en su contra, para que pueda llevar a cabo sus actos de defensa, y el juez resuelva la situación jurídica, dentro del término constitucional de setenta y dos horas.

En el artículo 20 constitucional se establece que “En todo proceso del orden penal, el inculcado tendrá las siguientes garantías: III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en su caso su declaración preparatoria.”⁹³.

Del contenido de este precepto se desprenden garantías, como son el que el procesado conozca los hechos motivo de la acusación y en esa forma pueda preparar su defensa, la cual se iniciará, ya sea con su declaración o con los actos que lleve a cabo su defensor; la de tiempo, es decir, lo anterior se diligenciará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Debemos aclarar que, dicho término deberá contarse a partir del momento en que fue puesto a disposición de la autoridad judicial, por eso es tan importante hacer constar la fecha del auto de radicación.

Si la declaración preparatoria es una garantía, para que tenga plena vigencia, deberá tomarse, tan pronto como principie a transcurrir el término, no al estar por vencerse, basándose para ello en el significado de la palabra *durante*, pues de ser así, se colocaría al procesado en estado de indefensión.

Lo que en su aspecto son garantías para el procesado, en otro se convierte en obligaciones para el órgano jurisdiccional: dentro del término de las

⁹³ CONSTITUCIÓN..., *op. cit.*, p. 27.

cuarenta y ocho horas siguientes a la consignación, el juez está obligado a darle a conocer los hechos, el nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación, a oírle en defensa y a tomarle en ese mismo momento su declaración preparatoria, como se mencionó con antelación.

La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodos si los tuviere. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera el juez le nombrará un defensor de oficio. A continuación se le impondrá de la naturaleza y causas de la acusación; se le hará conocer la querrela, si la hubiere, así como los nombres de sus acusadores y testigos que depongan en su contra; se le examinará sobre los hechos que motiven la averiguación, para lo cual se adoptará la forma que se estime conveniente y adecuada al caso, a fin de esclarecer los hechos consignados así como la participación y las circunstancias personales del inculpado; y se le dará a conocer la garantía que le otorga la fracción I del artículo 20 Constitucional y, en su caso, el derecho y la forma de solicitar su libertad bajo caución.

Si el inculpado decidiera no rendir su declaración o se rehusare a declarar, el juez deberá explicarle la naturaleza y el alcance legal de esta diligencia, dejando constancia de ello en el expediente. Acto seguido, el juez careará al inculpado con los testigos que depongan en su contra, si estuviesen en el lugar del juicio y fuese posible tomarles declaración y practicar el careo correspondiente, para que el inculpado pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.

Precisada la actividad, iniciada desde el momento en que el procesado fue puesto a disposición del juez, éste, al fenecer el término de setenta y dos horas, debió resolver la situación jurídica planteada, lo cual se dará en las siguientes formas dictando auto de formal prisión, o en su defecto, de libertad

por falta de elementos para procesar; y auto de sujeción a proceso, cuando la consignación se efectuó sin detenido, por delito con pena no corporal o alternativa.

Aunque el artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy preciso en cuanto al término en que, en su caso, debe dictarse el auto de formal prisión, el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 161 establece una salvedad: ese plazo se prorrogará hasta por setenta y dos horas cuando lo solicite el inculcado por escrito, por sí o por conducto de su defensor, al rendir declaración preparatoria, por convenirle dicha ampliación del plazo con el objeto de recabar elementos que deba someter al conocimiento del juez para que éste resuelva sobre su situación jurídica.

"El auto de formal prisión es la resolución pronunciada por el juez, para resolver la situación jurídica del procesado al vencerse el término constitucional de setenta y dos horas, por estar comprobados los elementos integrantes del cuerpo del delito que merezca pena privativa de libertad y los datos suficientes para hacer probable la responsabilidad; siempre y cuando, no esté probada a favor del procesado una causa de justificación, o que extinga la acción penal, para así determinar el delito o delitos por los que se ha de seguirse el proceso."⁹⁴

Todo auto de formal prisión contendrá, indispensablemente, requisitos medulares y formales. Los primeros están previstos en el artículo 19 de la Constitución General de la República y son los que a continuación se enuncian: 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 probable la

⁹⁴ OSORIO Y NIETO, César Augusto, *op. cit.*, p. 69

responsabilidad del indiciado.

El Código Federal de Procedimientos Penales establece que el auto de formal prisión se dictará cuando de lo actuado aparezcan los siguientes requisitos:

I.- Que se haya tomado declaración preparatoria del inculcado, en la forma y con los requisitos que establece el Capítulo anterior, o bien conste en el expediente que aquél se rehusó a declarar;

II.- Que esté comprobado el cuerpo del delito que tenga señalado sanción privativa de libertad;

III.- Que en relación a la fracción anterior esté demostrada la probable responsabilidad del inculcado; y

IV.- Que no esté plenamente comprobada a favor del inculcado, alguna circunstancia eximente de responsabilidad, o que extinga la acción penal.⁹⁵

El auto de formal prisión se hace por escrito; principia con la indicación de la hora y de la fecha en que se pronuncia, el número de la causa y el nombre de la persona cuya situación jurídica va a determinarse. En un resultando o varios, se hace una relación de los hechos contenidos en las diligencias de averiguación previa y de las practicadas durante el término de setenta y dos horas. Contendrá asimismo, una parte considerativa en la que el juez mediante el análisis y la valoración jurídica de los hechos imputados al sujeto y pruebas aportadas determinará si está comprobado el cuerpo del delito y siendo así, explicará la razón por la cual estima que existen indicios bastantes para considerar al procesado como posible autor. Para estos efectos, el juez aplicará los preceptos legales procedentes, pero la valorización de las pruebas la hará directamente, según su criterio.

⁹⁵ CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, *op. cit.*, p. 37.

Por último, concretamente se decreta la formal prisión de la persona de que se trate, como probable responsable de los hechos delictuosos que motivaron el ejercicio de la acción penal, la identificación del sujeto activo del delito y los informes sobre los antecedentes o anteriores ingresos de éste; que se giren las boletas correspondientes, se notifique la resolución y se haga saber el derecho concedido por la ley al procesado, para impugnar la resolución judicial.

Hay que dejar claro que este auto debe notificarse inclusive a los encargados del reclusorio, y a los carceleros, ya que si estos no reciben copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro del las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Por otra parte, el auto de sujeción a proceso, es la resolución dictada por el juez, mediante la cual, tratándose de delitos sancionados con pena no corporal o alternativa, previa comprobación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad, se resuelve la situación jurídica del procesado, fijándose la base del proceso que debe seguirse.

Los requisitos de esta resolución son los mismos del auto de formal prisión, así como también sus efectos, excepto el de la prisión preventiva.

Por último, habrá de llevarse a cabo la identificación del procesado, en la forma y términos que para ese objeto se señalaron al tratar los efectos del auto de formal prisión.

El auto de libertad por falta de elementos para continuar el proceso, también llamado auto de libertad por falta de méritos, es la resolución dictada

por el juez al vencerse el término constitucional de las setenta y dos horas, en donde se ordena que el procesado sea restituido en el goce de su libertad, en virtud de no estar integrado el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad o que habiéndose dado lo primero, no exista lo segundo.

La falta de esos requisitos provoca esta determinación, sin embargo, si el ministerio público posteriormente aporta nuevos datos que satisfagan las exigencias legales, se procederá nuevamente en contra del supuesto sujeto activo del delito, se ordenará su captura y nuevamente se observarán las prescripciones de los artículos 19 y 20 constitucionales.

Tratándose de los aspectos negativos del delito (causas de justificación, causas de inculpabilidad, excusas absolutorias, etc.), en el auto que se dicta al fenecer el término constitucional de las setenta y dos horas, se dice que la libertad que se concede es con las reservas de ley. Tal proceder es indebido, porque si ya se han agotado las pruebas que sirvieron para resolver la situación jurídica, lo procedente es decretar la libertad absoluta.

Actuar en forma distinta entraña un contrasentido, porque si el aspecto negativo del delito está demostrado, resulta absurdo decir que la libertad es con reservas de ley. La resolución judicial, en los casos señalados, debe producir los efectos de una sentencia absolutoria, porque no resulta lógico ni admisible que pudiera volver a iniciarse un proceso en contra del mismo sujeto por esos hechos, o que se pretendiera, con posterioridad, continuar el proceso. Ni en uno ni en otro caso existen bases jurídicas de sustentación.

CAPÍTULO V

MEDIDAS TENDENTES A EVITAR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

5.1 Capacitación

En el ámbito de la Administración Pública Federal se inició una cruzada nacional para el combate a la corrupción. En acatamiento a lo dispuesto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública se creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas.⁹⁶

Como parte del compromiso del Gobierno Federal, la actual administración a través de la Procuraduría General de la República ha realizado una serie de acciones para perfeccionar la eficacia de la autoridad con el objeto de abatir la impunidad y suprimir la prepotencia de los servidores públicos.

Dichas acciones buscan en esencia la profesionalización del ministerio público, el agente federal investigador, los peritos y sus auxiliares mediante la capacitación, la evaluación permanentemente de su desempeño y el otorgamiento de retribuciones justas que les permitan garantizar una vida digna para ellos y sus familias. Así también, se ha buscado privilegiar los métodos

⁹⁶ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de diciembre de 2000, pp. 3-7.

científicos de investigación para contener a la delincuencia organizada y al narcotráfico.

De las estrategias que inciden sobre la capacitación, ha sido necesario realizar una reestructuración orgánico-funcional de la Institución del ministerio público y el diseño de una nueva policía que responda a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que demanda la sociedad. Así también, se ha buscado la profesionalización del personal sustantivo (agentes ministerio público, agentes federales investigadores y peritos), fortaleciendo el Servicio Civil de Carrera y estableciendo rigurosos sistemas de selección.

Ante la importancia de la capacitación en derechos humanos, en este campo se han diseñado programas permanentes de capacitación y actualización para los servidores públicos de la Institución, ante la premisa de que la procuración de justicia y respeto a los derechos fundamentales forman un binomio indisoluble. Así, los programas tienen como objetivo⁹⁷:

- promover, fomentar, arraigar y capacitar al personal de la Institución en la cultura de la protección a los derechos humanos;
- generar confianza en la sociedad de que en sus acciones la Institución respeta los derechos humanos y
- atacar y prevenir las causas de violaciones a derechos humanos.

Dado que la tarea de capacitación compete a las autoridades encargadas de la seguridad, pero también a la sociedad en su conjunto, la vinculación con las organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de derechos humanos, resulta especialmente importante. De ellas, a

⁹⁷ *Reestructuración de la Procuraduría General de la República*, Procuraduría General de la República, México, Procuraduría General de la República, 2001, p. 3.

continuación se señalan algunas⁹⁸:

- Amnistía Internacional, sección México.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Junta de Asistencia Privada.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH).
- Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.
- Programa de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de México.
- Acción de Cristianos contra la Abolición de la Tortura (ACAT).
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos.
- Human Rights Watch.
- Comité Internacional de la Cruz Roja.
- The International Rehabilitation Council for Torture Victims.
- Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH).

Por medio de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República se considera que el intercambio de actividades y la gestión de diligencias con las instituciones del Estado, se favorece la consolidación de la cultura por el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos. En razón de ello, la capacitación que requieren los servidores públicos acerca de derechos humanos debe considerar la participación de múltiples instituciones de gobierno nacionales y extranjeras, tales como⁹⁹:

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁹⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe 2001, Derechos Humanos*, México, CNDH, 2001, p. 6-7.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 6.

- Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Gobiernos estatales.
- Comisiones de Derechos Humanos del D.F. y estatales
- Procuradurías Generales de Justicia de los estados.
- Instituto Nacional Indigenista.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Embajada de los Estados Unidos de América.
- Embajada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- Embajada de Brasil.
- Embajada de España.
- Embajada de Francia.
- Embajada de Canadá.
- Delegación en México del Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Delegación de la Comisión Europea.
- Oficina para México del Departamento de Estado de EUA.
- *Drug Enforcement Administration* EUA.
- UNICEF.
- ONU.

Derivado del intercambio internacional y del Programa de Cooperación Técnica, referente a la capacitación en derechos humanos, la Procuraduría General de la República, a través de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, participó en las actividades derivadas del Programa de

Cooperación Técnica celebrado entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Gobierno de México. En dicho Programa se logró implementar¹⁰⁰:

- El Primer Curso del Procedimiento Modelo para el Examen Médico de las Torturas y otros Abusos Físicos.
- El Curso entrenamiento de investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a derechos humanos.

Así también, la Procuraduría General de la República tomó la iniciativa y en coordinación con la ONU preparó una Guía Estandarizada para el Examen de Integridad Física, con el objetivo de prevenir e investigar casos de supuesta tortura. Esta guía, está regulada por los estándares internacionales del Protocolo de Estambul (documento que prescribe las normas universales en la investigación médica y forense de la tortura).

De igual forma, por medio de la Dirección de Promoción a la Cultura de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República se desarrolló, desde el inicio de la presente administración, un Programa de Acción Inmediata para la Capacitación, Formación y Promoción en Derechos Humanos. Este permitió la implementación de cursos, talleres y pláticas, así como la elaboración de material didáctico para la difusión y sensibilización, promoviendo los principios básicos de procuración de justicia con respeto a derechos humanos.

Ante ello, se procedió a la elaboración de los programas de Capacitación, Formación y Servicios Educativos, y Promoción a la Cultura de los Derechos Humanos. Así mismo, fue diseñado un nuevo Programa de Estudios Básicos en Derechos Humanos para ser impartido a los aspirantes a personal de la

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 7.

Institución, por medio del cual "se capacitaron en el 2001 en total a 2,297 personas, vía los Cursos de Formación Inicial para Policía de la Agencia Federal de Investigación (1,750), para agentes del ministerio público de la Federación (350) y Peritos Técnicos (197)."¹⁰¹

Por medio de cursos de actualización y talleres para la protección y promoción de los derechos humanos y en coordinación con diferentes unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, se han capacitado a 426 elementos del personal sustantivo y 301 del personal administrativo. La Dirección General llevó a cabo pláticas, conferencias y cursos prácticos en derechos humanos tanto para personal de la propia Institución como para grupos externos, atendiendo a la fecha a un total de 5,785 personas.

En 2003 se realizaron 121 actividades, mismas que implicaron la capacitación de 6,289 personas.

En los siguientes cuadros se muestran algunas cifras considerando periodos anteriores, que explican mejor el esfuerzo realizado en 2002 en materia de capacitación y promoción de los derechos humanos:

| Año | Actividades realizadas | Participantes | Cursos horas-hombre |
|------|------------------------|---------------|---------------------|
| 1997 | 123 | 5,787 | 607 |
| 1998 | 172 | 6,818 | 1,319 |
| 1999 | 168 | 5,753 | 1,584 |
| 2000 | 189 | 6,737 | 1,539 |
| 2001 | 149 (1) | 8,809 (2) | 1,103 |
| 2002 | 217(1,2) | 11,011 (1,2) | 2,517 |
| 2003 | 121 | 6,289 | 1,806 |

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 27.

1. Incluye los cursos formales y los no formales (conferencias, talleres, pláticas, etc.).
2. Se contabiliza al personal sustantivo y administrativo de la Procuraduría General de la República y personal externo a la Institución.

Los cursos de capacitación en materia de derechos humanos que se han impartido son:

- Curso de formación inicial para elementos de la Agencia Federal de Investigación (módulo derechos humanos).
- Curso-taller de combate a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Curso de formación inicial para peritos técnicos en criminalística (módulo derechos humanos).
- Curso propedéutico para defensores de oficio del D.F. (módulo derechos humanos).
- Curso-taller para instructores de derechos humanos y Derecho Internacional humanitario.
- Curso de inducción para delegados federales de la Procuraduría General de la República. (Módulo dirección general de protección a los derechos humanos).
- Primer curso de actualización, permanencia y promoción en la Procuraduría General de la República sobre derechos humanos.
- Actualización en derechos humanos para reporteros de la fuente de la Procuraduría General de la República.
- Curso de actualización en conocimientos jurídicos para elementos de la AFI (módulo derechos humanos).
- Curso-taller de derechos humanos y derechos indígenas.¹⁰²

¹⁰²Ibid., p. 27.

- Curso “La detención: los derechos humanos en la práctica policial”.
- Curso “Impunidad y corrupción como antítesis de los derechos humanos”.
- Curso-taller “Derechos humanos y derechos indígenas”.
- Seminario sobre procuración de justicia y derechos humanos”.
- Curso Modelo de Entrenamiento pericial para la efectiva documentación de la tortura y/o malos tratos en México.
- Curso básico en derechos humanos.
- Curso de formación inicial para los agentes federales de investigación y peritos técnicos de nuevo ingreso (Módulo Derechos humanos).
- Curso de inducción para titulares de las Unidades de Protección a los Derechos Humanos.¹⁰³

¹⁰³ Procuraduría General de la República, *Protección y promoción de los Derechos Humanos, Informe 2002*, Procuraduría General de la República, México, diciembre de 2002; PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de labores*, México, PGR, 2003, pp. 265-279.

| Tipo de personal | Detalle | Número de capacitados | Total |
|-------------------------|---|-----------------------|-------|
| Personal sustantivo | <ul style="list-style-type: none"> • Agentes del Ministerio Público • Policías de AFI • Peritos | 195 194 37 | 426 |
| Personal administrativo | <ul style="list-style-type: none"> • Mandos Superiores • Mandos Medios • Personal Operativo • Personal de Apoyo | | 301 |
| Aspirantes ingreso | <ul style="list-style-type: none"> • Agentes del Ministerio Público de la Federación • Policías de la Agencia Federal de Investigación • Peritos | | 2,297 |
| Mandos superiores | <ul style="list-style-type: none"> • Procurador General de la República • Subprocuradores • Fiscales Especiales • Directores Generales | | 30 |

Fuente: Estadística de Capacitación, Formación y Servicios Educativos en Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República

De igual manera, se lanzaron varias campañas gráficas. Entre ellas pueden destacarse la Campaña contra la Tortura y la de Conmemoración del Día de las Naciones Unidas. Por otra parte, con el objeto de promover y fortalecer las relaciones de colaboración con organismos públicos o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos a efecto de impulsar la protección, la promoción, el estudio y la enseñanza en esta materia, la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos mantiene con éstos una permanente comunicación.

En este mismo sentido, siguiendo la política de apertura, la Dirección General convoca de manera frecuente a reuniones de trabajo con dichas organizaciones, lo que ha permitido presentar los avances en la materia e

invitar a aquéllas a participar en el desarrollo y ejecución de diferentes programas y proyectos de capacitación acordes con las expectativas para incrementar la capacidad del agente del ministerio público, agente federal investigador y peritos.

Finalmente, y en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se realizó la Primera Jornada Juvenil de Procuración de Justicia y Derechos Humanos, en la cual 150 jóvenes universitarios visitaron las dos Procuradurías y conocieron en forma directa el trabajo de ambas instituciones, sus programas sustantivos y la labor de protección y promoción de los derechos humanos que desarrollan.

El día 10 de diciembre considerado por la ONU como *Día de los Derechos Humanos*, fue lanzada la primera campaña de promoción de la cultura de los derechos humanos, la que además difundió el Programa Institucional de Orientación y Atención a Quejas, mismo que permitirá que la población pueda denunciar más fácil y rápidamente posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República.

Esta campaña va acompañada de una serie que contiene los siguientes temas¹⁰⁴: Fiscalía Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas; Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República; Principios en Caso de Detención; Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República y Declaración Universal de los Derechos Humanos y Principales Organismos para su Vigilancia.

¹⁰⁴Ibid., p. 30

5.2 Reestructuración policial en la Procuraduría General de la República

Dentro de las medidas tendientes a la profesionalización del ministerio público, en el marco organizacional y legislativo se creó por Decreto del Ejecutivo de la Unión el 1o. de noviembre de 2001 la Agencia Federal de Investigación (AFI).¹⁰⁵ La creación de la AFI, es una política pública del gobierno federal que "responde a la necesidad de evolucionar el esquema que había operado la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que garantizara eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, abatiera la impunidad y coadyuvara para lograr una procuración de justicia pronta y expedita."¹⁰⁶

La Agencia Federal de Investigación tiene su origen en la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, la que a su vez ha tenido un prolongado desarrollo constitutivo y cuyos objetivos y antecedentes han evolucionado paralelamente al proceso de cambio que ha influido en el ministerio público y del procedimiento penal.

En tal sentido, "se llevó a cabo un proceso de reingeniería que consistió en que sin gravar de ninguna manera el presupuesto federal, se aprovechara la estructura orgánica y ocupacional de la Policía Judicial Federal para crear áreas definidas de planeación, de investigación y de análisis; se incorporara a la INTERPOL para generar el soporte técnico, jurídico y administrativo que el nuevo órgano de investigación requiere y, desde luego, conservar la función de policía judicial, apoyada con un cuerpo profesional de operaciones especiales, pero ahora en un despliegue territorial con objetivos precisos sobre el cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales."¹⁰⁷

¹⁰⁵ *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, México, 1 de noviembre de 2001.

¹⁰⁶ Procuraduría General de la República, *Creación de la AFI*, México, Procuraduría General de la República, p. 3.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 4

Con dichos objetivos, se diseñó una institución policial profesional basada en sistemas, procedimientos y una lógica organizacional que compartiera la información y, en consecuencia, redujera los márgenes de corrupción; definiera tramos de control; evitara la duplicidad en cadenas de mando y estructurara piramidalmente la organización para un ejercicio preciso del mando.

Así, Vicente Fox Quesada, Presidente de México, en compañía de Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, inauguró el 27 de julio de 2002 las instalaciones de la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, ubicadas en la Delegación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México.

El Procurador, "informó que las nuevas instalaciones de la AFI son de primer nivel y cuentan con tecnología de punta, bancos de información y recursos para el trabajo de investigación y persecución de delitos federales, en donde se verá lo que es el análisis táctico y la coordinación de investigación. De igual forma, se indicó que concentran ahí los bancos de información sobre delitos federales tales como secuestro, narcotráfico, terrorismo, lavado de dinero, robo de autos, entre otros."¹⁰⁸

Así mismo, la AFI cuenta con líneas directas de comunicación con los enlaces policiales de todas las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas y en materia de colaboración internacional, se podrán realizar enlaces directos con las representaciones de los cuerpos policíacos internacionales, tales como la policía española, colombiana y estadounidense, como la DEA, la Agencia de Aduanas y el FBI.

La estructura propuesta considera que el proceso de investigación parte

¹⁰⁸ Procuraduría General de la República, Comunicado de Prensa, México, Procuraduría General de la República, julio, 2002.

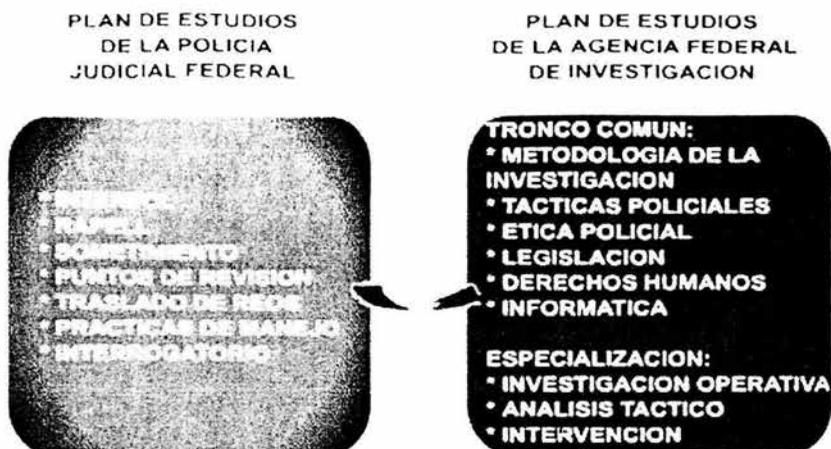
desde la investigación de estrategias, políticas y objetivos de actuación a fin de que las áreas de Investigación y Análisis Táctico recopilen información policial de campo y de gabinete, respectivamente, y cuyo procesamiento permita ser el soporte para la determinación de directrices y consignas policiales que llevarían a cabo o realizaría el área de Despliegue Regional o de Operaciones Especiales.

La incorporación de la Oficina Central Nacional de Interpol-México a la AFI responde a un principio de idoneidad para compartir información común de objetivos criminales con enlaces internacionales de otras agencias afines, pero bajo un sólo criterio operativo. En el siguiente esquema se muestran los pilares sobre los cuales descansa el trabajo cotidiano de la AFI:



En términos del Plan de Estudios para la carrera policial de investigador de delitos federales, a la fecha se ha modificado la currícula y materias específicas para que el curso de formación aporte policías investigadores, y los egresados asuman su función de inmediato. Con el nuevo plan de estudios se ha precisado e incidido en aspectos que estimulan, despiertan y explotan el potencial profesional que cualquier egresado debe rendir en las tareas de

investigación de la AFI.



De lo anterior, la visión de la AFI es constituirse en una institución eficaz y confiable integrada por hombres y mujeres con elevados valores y principios morales, con capacidad y actitud profesional, aplicando métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación, que orienten la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de operativos.

En términos de su misión, se inserta como un auxiliar eficaz del ministerio público de la Federación para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal, y cuya actuación deberá ser con estricta observancia a la legalidad y respeto a los derechos humanos.

La transformación de la Policía Judicial Federal en Agencia Federal de Investigación incluyó también el rediseño de su emblema, doctrina y filosofía, por lo que para esta nueva instancia de investigación policial se retomaron los principios de los Caballeros Águila y Jaguar prehispánico cuya misión era la

salvaguarda del pueblo y nación, refiriendo el día y la noche.

Para la consolidación de la Agencia Federal de Investigación, se han establecido las siguientes premisas¹⁰⁹:

- Esquema organizacional basado en sistemas y procedimientos auditables.
- Tramos de control y definición de responsabilidades.
- Modelos de operación basados en estructuras compartimentadas.
- Profesionalización y especialización de la policía.
- Consolidación del Servicio Civil de Carrera.

El objetivo de la Agencia Federal de Investigación, es consolidarse como una policía profesional con procedimientos, sistemas y metodologías que garanticen un desempeño transparente e institucional, convirtiéndose en un proyecto de vida para cada uno de sus miembros, fundamentando sus acciones en los principios de: HONOR, VALOR Y JUSTICIA.

La profesionalización en la Agencia Federal de Investigación destaca el sentido profesional que habrán de asumir los integrantes por el Servicio Civil de Carrera que está en proceso, y que habrá de constituirse en el instrumento de desarrollo y garantía de una conducta ética de servicio a la sociedad. En tal sentido, se ha definido el modelo de profesionalización con base en una carrera policial que privilegia la formación, la especialización y el desarrollo.

¹⁰⁹ Creación de la AFI, op. cit. p. 15

5.3 Seguimiento de quejas

Por otra parte, otros cambios sustanciales que inciden en el mejoramiento del desempeño del ministerio público en el ámbito de los derechos humanos se refieren a las acciones que ha realizado la Procuraduría General de la República, concretamente la Dirección de Seguimiento de Quejas y de Documentación.

Esta Dirección tiene a su cargo “la recepción de las quejas que provienen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Su labor consiste en realizar todas aquellas gestiones al interior de la Procuraduría General de la República que le permitan integrar debidamente los expedientes que serán remitidos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para su final determinación. Es de resaltar que en la actual administración se procedió a la sistematización del proceso de recepción, control y seguimiento de las quejas.”¹¹⁰

Como producto de esta sistematización, la Dirección de Quejas se propuso atender con mayor diligencia y rigor jurídicos todos los expedientes en los que tuvo que intervenir. De esta forma, fue posible reducir el plazo de integración de los mismos de 45 a 15 días como promedio. Al finalizar el año 2001, el panorama de la situación de las quejas que recibiera la Procuraduría General de la República, provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a servidores públicos de aquella institución, fue la siguiente:

¹¹⁰ Procuraduría General de la República, *Informe de la Dirección de Seguimiento de Quejas y de Documentación*, México, Procuraduría General de la República, 2002, p. 30.

| Eventos | Número | Porcentaje |
|----------------------------------|--------|------------|
| Recibidas | 674 | 100 |
| Concluidas | 484 | 72 |
| Atendidas | 134 | 20 |
| En trámite | 56 | 8 |
| Promedio de quejas por semana | 14 | |
| Promedio de quejas por mes | 56 | |

De acuerdo con el cuadro anterior, los expedientes de quejas recibidas y tramitadas que se dieron por concluidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tuvieron las siguientes causas de conclusión:

1

| Causales de Conclusión | Número | Porcentaje |
|--------------------------------|--------|------------|
| Orientación | 276 | 57 |
| Resuelto durante el trámite | 143 | 29.5 |
| Propuesta de conciliación | 30 | 6.1 |
| Falta de interés procesal | 19 | 3.9 |
| Desistimiento | 9 | 1.8 |
| Acumulación | 4 | 0.8 |
| Recomendación | 3 | 0.6 |
| Total | 484 | 100 |

Por lo que hace al tipo de hechos que se adujeron como probablemente violatorios de derechos humanos, a continuación se presenta el siguiente cuadro que contiene las 10 causas de presuntas violaciones que registran la mayor incidencia:

| Causas | Número | Porcentaje |
|--|--------|------------|
| Ejercicio indebido de la función pública | 188 | 31 |
| Detención arbitraria | 172 | 28 % |
| Cateos y visitas domiciliarias ilegales | 123 | 20 % |
| Retención ilegal | 74 | 12 % |

| Causas | Número | Porcentaje |
|--|--------|------------|
| Irregular integración de averiguación previa | 67 | 11 % |
| Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia | 54 | 10 % |
| Dilación en la procuración de justicia | 45 | 7 % |
| Robo | 45 | 7 % |
| Amenazas | 42 | 7 % |
| Falsa acusación | 38 | 6 % |

De lo anterior, se infiere que en la Procuraduría General de la República las causas que motivan la mayor parte de las quejas por violaciones a derechos humanos, están relacionadas con vicios y deficiencias endémicos que se han venido arrastrando por décadas. Tal es el caso del ejercicio indebido de la función pública, la detención arbitraria, los cateos y las visitas domiciliarias ilegales, así como la retención ilegal y la irregular integración de averiguaciones previas.

Cabe destacar que la tortura no ocupa ya una de las principales causas de incidencia de quejas presentadas contra la Procuraduría General de la

República ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Similar circunstancia se presenta con los casos de incomunicación puesto que ambas causales de quejas representaron sólo el 5% del total de las que se recibieron en el 2001.

Por otra parte, las Delegaciones y Unidades Especializadas de la Procuraduría General de la República que han recibido mayor número de quejas, son las que enseguida se detallan:

| Delegación/Unidades | Número | Porcentaje |
|---|---------------|-------------------|
| Jalisco | 61 | 9 |
| Tamaulipas | 56 | 8 |
| Baja California | 49 | 7 |
| Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO)* | 126 | 20 |
| Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS)* | 39 | 4 |

A efecto de comprender a cabalidad el significado de las anteriores cifras, resulta necesario presentar el contexto histórico de incidencia que en esta materia se ha dado desde 1990, es decir cuando se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por principio, "debe decirse que a lo largo de los 11 años de su existencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido un total de 80,012 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de todas las entidades federales. De ese gran total, la Procuraduría General de la República entre 1990 y 2001 recibió 8,946

* Cabe señalar que con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el 25 de julio de 2003 desapareció esta área.

quejas, lo que representa el 11.18%.¹¹¹

Finalmente, es conveniente hacer hincapié que cumpliendo instrucciones del Procurador General de la República en el sentido de llevar a cabo labores que prevengan violaciones a derechos humanos, la Dirección de Quejas ha establecido dos acciones fundamentales:

En primer término, ha instaurado un Sistema de Acompañamiento e Inspección en Derechos Humanos durante los operativos de traslado de presuntos responsables de delitos federales, arraigos y de extradición. De igual manera, se ha participado velando por la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran detenidas. A éstas, se les ha auxiliado con el apoyo jurídico que ha resultado menester. A continuación a modo de ejemplo se detallan los 112 operativos en los que a lo largo del 2001 intervino esta Dirección:

| Unidad | Tipo de diligencia | Número |
|--------------|--------------------|------------|
| (UEDO) | Arraigos | 48 |
| | Visita a detenidos | 13 |
| INTERPOL | Extradiciones | 43 |
| (FEADS) | Visita a detenidos | 8 |
| Total | | 112 |

5.4 Selección de personal

Conforme a lo dispuesto por la Constitución, en sus artículos 21, 113 y 134, los agentes del ministerio público, sus secretarios, agentes federales de investigación, Servicios Periciales, Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad deben prestar sus servicios, en el ámbito de sus competencias

¹¹¹ *Ibid.*, p. 32.

respectivas de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y en el manejo de los recursos públicos destinados a dichos servicios.

La actualización de los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia deben constituirse como el fundamento de los programas de selección del personal que desea ser representante social para iniciar, integrar, determinar y consignar las averiguaciones en las que se haya determinado el ejercicio de la acción penal y perseguir los delitos consecuentes ante los tribunales.

Como parte de los derechos y obligaciones del ministerio público y de sus auxiliares, estos deben recibir un trato respetuoso por parte de sus superiores, del personal administrativo y de la ciudadanía. Jamás deben ser tratados en forma degradante o despectiva, ni ser humillados, aún en el caso de haber cometido una falta.

En caso de ser amonestados públicamente por su superior, éste deberá limitarse a señalar los hechos atribuidos y las consecuencias que tienen en demérito del servicio, sin emitir calificativos ofensivos. Cuando el trato irrespetuoso provenga de los particulares, el ministerio público o el policía debe proceder legalmente con el apoyo de sus superiores, sin responder a la conducta ofensiva ni pretender hacerse justicia por propia mano.

Así también, el agente del ministerio público merece respeto a su reputación, por lo que toda información que se difunda sobre su persona debe ser con apego a la verdad. La ciudadanía, por otra parte, no tiene derecho a exigir resultados que no puedan ser obtenidos legalmente, ni tampoco a obligarlo a realizar actos inmorales que de hacerse del dominio público, llegarían a avergonzarlos.

Estos servidores públicos están obligados a actuar con apego a las leyes, empleando los recursos de que dispone de manera imparcial, honesta, leal, y eficaz. Sólo así podrá contar con la confianza de los ciudadanos, sin la cual todos los esfuerzos por lograr la seguridad pública serían nulos.

De acuerdo con el Artículo 2o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, "... el policía o el ministerio público, como toda persona, no debe ser objeto de discriminación de ningún tipo por razones de sexo, color de piel, forma de pensar, creencia religiosa o condición social."¹¹² Todos ellos deben tener las mismas oportunidades para desempeñarse en los distintos servicios prestados, de manera que las tareas que representen mayor interés, o que las que por diversas circunstancias resulten menos atractivas, se asignen de manera equitativa y razonable.

Para la selección de su personal, la Procuraduría General de la República cuenta con un Centro especializado, el cual aplica un sistema de evaluación integral y objetivo, para el personal en activo y de nuevo ingreso. Los procesos de evaluación son iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios.

Los exámenes que se practican son cinco con los que se obtiene una evaluación integral del personal¹¹³.

- Evaluación médica.
- Evaluación toxicológica.
- Evaluación psicológica.
- Evaluación del entorno social y situación patrimonial.
- Evaluación poligráfica.

¹¹² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Artículo 2, ONU.

¹¹³ Procuraduría General de la República, *Selección de personal*, Procuraduría General de la República, México, 2002, p. 3.

Entre los objetivos a cumplir, está el conocer del personal en activo y de nuevo ingreso, sus aptitudes y experiencia laboral, y considerarlo para promociones y/o capacitación y, en su caso, hacer las propuestas para recibir apoyo profesional, si así lo requiere.

La evaluación médica se realiza para conocer la aptitud física y las condiciones de salud del personal. Los estudios que se efectúan son: examen médico general, análisis de sangre, radiografía de tórax, electrocardiograma, examen odontológico y de agudeza visual. Esta evaluación se aplica para determinar si el aspirante o el servidor público ha consumido estupefacientes, psicotrópicas u otras sustancias que produzcan efectos similares, los que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República deberán abstenerse de consumirlas, a excepción de aquellas sustancias prescritas por un facultativo médico en tratamiento médico.

La evaluación psicológica se efectúa a través de un psicodiagnóstico que consiste en la aplicación de una serie de pruebas psicológicas y una entrevista individual, mediante el cual se determinan aspectos tales como: capacidades intelectuales, características de personalidad y estilos de trabajo entre otros. El procedimiento implica la aplicación de pruebas psicológicas y una entrevista individual.

La evaluación consta de una visita domiciliaría al evaluado, con el fin de ratificar la información proporcionada por éste, relativa a su entorno social y situación patrimonial así como, para cotejar la documentación proporcionada por el mismo.

La evaluación poligráfica se realiza mediante un instrumento denominado *polígrafo*, el cual a través de terminales, se conecta al evaluado. La prueba consiste en la contestación de un cuestionario predeterminado y la verificación de las respuestas, en presencia del evaluador.

Así mismo, la transparencia en la designación de funcionarios también forma parte de la lucha contra la corrupción, alentando la actuación de quienes verdaderamente tienen vocación de servicio. Para ello, se han creado los Consejos Asesores para la designación de Delegados y Subdelegados de la Institución. De esta forma dichas designaciones ya no están en manos de una sola persona, sino de órganos colegiados.

“El resultado de estas acciones incluye el inicio de 261 averiguaciones previas contra servidores públicos de la institución, de las cuales se han consignado ante los tribunales 94, mientras que en los últimos tres años en conjunto se consignaron 124. Además, se han sancionado 730 servidores públicos (66 destituidos, 106 inhabilitados, 34 destituidos e inhabilitados y 524 sancionados penalmente).”¹¹⁴

Para el Estado mexicano la procuración de justicia es una prioridad porque constituye una de las bases de la seguridad pública. La Institución del ministerio público y el trabajo de sus auxiliares (policías y peritos) son la esencia del sistema de procuración de justicia, por lo cual resulta primordial para la selección del personal que lo integra, la determinación y condiciones de su permanencia, así como su capacitación permanente.

Como una estrategia para elevar la calidad del desempeño de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, el Servicio de Carrera se establece en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como un elemento básico para el ingreso y formación del personal del ministerio público de la Federación, los agentes de la Agencia Federal de Investigación y los Servicios Periciales. En tal virtud, el 18 de Agosto de 1996 se instaló el Consejo de Profesionalización del ministerio público de la Federación y los Comités de Zona, como órganos responsables del desarrollo y

¹¹⁴ Procuraduría General de la República, *Resultados*, Procuraduría General de la República, México, 2002, p. 10

operación del Servicio de Carrera.

A fin de impulsar el Servicio de Carrera se emitió la circular número 011/97, de la oficina del Procurador General, que "fija los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del mismo, definiéndolo como un sistema de normas que regulan el ingreso, la capacitación, el desarrollo, la promoción, la especialización y el otorgamiento de estímulos."¹¹⁵

El Servicio de Carrera es el instrumento de que dispone la Procuraduría General de la República para profesionalizar a los agentes del ministerio público de la Federación, los agentes de la policía federal investigadora y peritos para que éstos logren un óptimo desarrollo personal y profesional en la Institución. Se sustenta en la permanencia, el mérito, igualdad de oportunidades y desarrollo permanente, como bases para la ejecución de los programas institucionales y la presentación de servicios de calidad a la población y organismos públicos que lo demanden en función del interés nacional y de la preservación del Estado de derecho.

Para ingresar como agente del ministerio público de la Federación en México se requiere¹¹⁶:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad.
- Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.
- Contar con título de licenciado en Derecho, expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula

¹¹⁵ Procuraduría General de la República, *Circular número 011/97*, Procuraduría General de la República, México, 1997, p. 2.

¹¹⁶ *Ibid*, p. 5.

profesional.

- Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en Derecho.
- Tener acreditado el Servicio Militar Nacional (sólo hombres).
- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo.
- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.
- Acreditar exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico y de entorno social.

El curso de formación inicial que imparte el Instituto Nacional de Ciencias Penales¹¹⁷ tiene una duración de cuatro meses, con un horario de clases de 7:00 a 13:00 y 17:00 a 19:00; educación física de 13:00 a 15:00 y comida de 15:00 a 17:00.

Se les aplican exámenes de conocimientos una vez concluida cada materia, y un examen general al final del curso. Las materias que se imparten a los alumnos son:

- Derecho penal, civil, laboral, administrativo, mercantil y procesal penal.
- Constitucionalidad, garantías y amparo.
- Criminalística (teórica y práctica).
- Medicina legal (teórica y práctica).
- Derechos humanos

¹¹⁷ El INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, (INACIPE), es un organismo descentralizado de educación superior establecido por decreto del Ejecutivo Federal de 11 de abril de 1996. Su objetivo fundamental es realizar investigaciones de alto nivel y procurar enseñanza superior en el área de las ciencias penales. Su compromiso lo constituye la excelencia académica. El INACIPE, como centro de investigación, docencia y divulgación responde a la necesidad de producir, sistematizar y difundir, con oportunidad y mediante tecnología de punta, toda la información que se relacione con las ciencias penales, tal como la Criminalística, Criminología, disciplinas forenses y Derecho penal sustantivo, procesal, internacional y comparado.

- Balística (teórica y práctica).
- Delitos federales (leyes especiales).
- Redacción (teórica y práctica).
- Criminología
- Juicios civiles federales.
- Técnicas de investigación policial (teórica y práctica).
- Dactiloscópica.
- Estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la República.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales también lleva a cabo cursos de actualización y capacitación para personal en activo, tanto a petición de la Procuraduría General de la República como por propia iniciativa del Instituto. Entre los principales ha impartido los siguientes:

- Curso de actualización a distancia.
- Curso de actualización a las reformas del Código Penal.
- Curso de actualización a las reformas de la Ley de Amparo.
- Curso de actualización en materia penal para agentes del ministerio público de la Federación.
- Diplomado sobre la actualización del ministerio público de la Federación en el procedimiento penal.

Cada año se hace un requerimiento de necesidades de todas las áreas de la Procuraduría, a fin de hacerlas del conocimiento del Instituto Nacional de Ciencias Penales y que éste pueda estructurar su programa de capacitación del año próximo con base en las necesidades reales.

“Del Primer Concurso Interno de Oposición para la Formación de agentes del ministerio público de la Federación se inscribieron 239 AMPF, de los cuales 144 fueron aprobados y 95 no. Así mismo, de los 144 aprobados 106 fueron

para la categoría de adjuntos, 27 para la titular, y 11 para la de jefe de unidad fiscal.”¹¹⁸

5.5 Apoyo

La profesionalización del ministerio público debe estar acompañada de una justa retribución que proporcione al servidor público y su familia una vida digna. Por eso, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República busca el mejoramiento de los ingresos del personal, con el fin de lograr la renivelación del tabulador salarial de estos servidores públicos, y así reducir la brecha que en este sentido existe con respecto a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Como parte de la eficiencia de la Procuraduría, se pretende optimizar los recursos humanos, materiales y financieros, mediante programas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. Ello ha permitido reorientar los recursos hacia las tareas sustantivas de la Institución. En este contexto, se está llevando a cabo un Programa de Rehabilitación y Modernización en las delegaciones de la Procuraduría General de la República, así como el Programa Inmobiliario, destinado a lograr importantes ahorros por concepto de arrendamiento y la dignificación de los espacios laborales.

De lo señalado en la Prospectiva para la Procuraduría General de la República se busca¹¹⁹:

- Consolidar la operación de la Institución y cumplir eficiente y eficazmente con el objetivo fundamental de procurar justicia, pronta, expedita, imparcial, con estricto apego a derecho y a los derechos humanos.
- Abatir el rezago en el cumplimiento de mandamientos judiciales

¹¹⁸ Procuraduría General de la República, *Promoción*. Procuraduría General de la República. México. 2002. p. 3

¹¹⁹ Procuraduría General de la República, *Prospectiva*. Procuraduría General de la República, México, 2002, p. 1.

e integración de averiguaciones previas.

- Consolidar la operación de la Agencia Federal de Investigación y la investigación científica de los delitos.
- Implantar tecnología de vanguardia que permita cumplir con la función legal y constitucional asignada.
- Erradicar el fenómeno de la corrupción y la impunidad.
- Consolidar la implantación de los indicadores estratégicos y de gestión, para alcanzar la eficiencia en las acciones y la eficacia en los resultados.

Para lograrlo, durante el año 2001, dio inicio el proceso de reestructuración de la Procuraduría General de la República. Al respecto, se alcanzaron logros muy importantes como son: la Reestructuración de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), la cual absorbió las funciones que desempeñaba la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, e integró a su estructura, a la Oficina Central Nacional INTERPOL-México.

La Procuraduría solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Anteproyecto de Presupuesto 2002 en el rubro correspondiente a Servicios Personales, recursos adicionales para la creación de 2 mil 700 plazas sustantivas de agente del ministerio público de la Federación, en sus categorías de adjunto, asistente y titular; agente "A", "B" y "C" respectivamente; peritos técnicos "C" y profesional; 264 plazas de estructura para las unidades de nueva creación como son:

- La Fiscalía para la Atención de Movimientos Sociales y Políticos del Pasado;
- La Unidad de Planeación Estratégica;
- La Unidad de Innovación Gubernamental; y
- La Unidad de Visitaduría Interna de la Agencia Federal de

Investigación.

De igual forma, "se solicitaron recursos para la renivelación de 10 mil 566 plazas de personal sustantivo, con un costo aproximado de 788 millones de pesos. La SHCP autorizó dicha solicitud, incorporando los recursos en el techo de gasto del Ejercicio Presupuestal 2002 "Paquete salarial", por un monto de mil, 233 millones de pesos. Aprobó la renivelación del personal sustantivo, logrando por primera vez en la historia de la Institución, un incremento promedio en los sueldos del 40 por ciento, en comparación con los de 2001 y, reniveló por segundo año consecutivo al personal operativo, hasta en tres niveles."¹²⁰

Para afrontar el futuro, la Procuraduría General de la República realizó un diagnóstico para determinar las fortalezas y debilidades de la Institución, y las oportunidades y amenazas del entorno. Como resultado del análisis se precisó¹²¹:

- inadecuada e inoperante estructura orgánica de la Institución, con contradicciones funcionales y operativas, falta de responsabilidad directa, desatención en sus diversas áreas, desequilibrio en las cargas de trabajo y dispersión;
- rezago en la actualización de las normas que rigen la función del ministerio público de la Federación;
- creciente y compleja actuación de la delincuencia organizada que afecta a la seguridad pública y nacional;
- deficiente acción persecutora de los delitos, en un ambiente de creciente inseguridad, que genera impunidad;
- grave rezago en la cumplimentación de mandamientos judiciales e integración de averiguaciones previas;
- complicada burocracia, con insuficiente desarrollo profesional y

¹²⁰ Procuraduría General de la República, *Presupuesto 2001*, Procuraduría General de la República, México, 2002, p. 18.

¹²¹ Procuraduría General de la República, *Diagnóstico 2000*, Procuraduría General de la República, México, 2000, p. 3.

- capacitación técnica-jurídica del personal sustantivo;
- insuficiente estructura en servicios periciales;
- desaliento y falta de compromiso de los servidores públicos ante las acciones de corrupción;
- falta de seguimiento de asuntos relevantes;
- insuficiencia de tecnología de punta; y
- amplias limitaciones presupuestales y de recursos humanos y materiales, entre los problemas más significativos.

Con el fin de atender la problemática señalada, las estrategias que buscará implementar la Procuraduría General de la República según el Plan Estratégico de la dependencia son¹²²:

- Diseñar, coordinar y evaluar las políticas nacionales en materia de procuración de justicia.
- Cumplimentar oportunamente los mandamientos judiciales y ministeriales.
- Reducir el rezago en la integración de averiguaciones previas.
- Esclarecer los hechos probablemente delictivos.
- Fortalecer los órganos de fiscalización y control, y promover la cooperación interinstitucional en las tareas de supervisión y vigilancia.
- Conjuntar esfuerzos y recursos con los tres niveles de gobierno a fin de elaborar productos estratégicos de inteligencia y fortalecer la coordinación intersecretarial, interinstitucional e intrainstitucional.
- Realizar la reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones; establecer un proceso de reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y

¹²² Procuraduría General de la República, *Plan Estratégico 2000-2006*, Procuraduría General de la República, México, 2000, p. 13.

mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos.

- Fortalecer los recursos humanos a través de la mejora salarial y estímulos al desempeño.
- Profesionalizar al personal sustantivo, a efecto de obtener una unidad de doctrina y criterios de actuación.
- Establecer un mecanismo eficaz de localización de fugitivos y de atenciones a las solicitudes de extradición, tanto formuladas como recibidas por México.
- Fortalecer, promover y desarrollar la cooperación nacional.
- Fortalecer la cooperación internacional, con pleno respeto a la soberanía nacional y establecer mecanismos de acercamiento con otros países y con organismos multilaterales, a fin de implementar y ejecutar estrategias integrales en el combate al tráfico ilícito de drogas y a la delincuencia organizada.
- Establecer el Sistema Nacional de Información.
- Fomentar la legalidad y participación ciudadana en las tareas de las instituciones.
- Promover la prevención de los delitos y los servicios a la comunidad, mediante un esfuerzo nacional de integración de instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales y la sociedad en general.
- Mantener informada a la sociedad sobre el quehacer de las instituciones, a través de mecanismos transparentes de rendición de cuentas.
- Establecer mecanismos permanentes de promoción, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos, así como de capacitación del personal de la Institución en esta materia.
- Atender oportunamente las peticiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas.

- Implementar acciones para la adecuada atención de las víctimas u ofendidos de delito.
- Vigilar permanentemente la protección del interés público en los juicios de amparo y el respeto a la legalidad en el desarrollo de los mismos.
- Perfeccionar la intervención del ministerio público de la Federación en la defensa jurídica del patrimonio de la nación.
- Fortalecer la intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, así como en denuncias de contradicción de tesis.
- Equipar con tecnología de punta al ministerio público de la Federación y sus órganos auxiliares.

5.6 Acciones relevantes durante 2002

En el año 2002, la Procuraduría General de la República enfocó sus esfuerzos a consolidar lo realizado durante el año anterior, en la inteligencia de continuar afianzando los logros alcanzados dentro del proceso de institucionalización del **nuevo modelo de procuración de justicia con apego a los derechos y garantías fundamentales de la persona humana.**

Dicho modelo ha implicado la puesta en práctica, desde el inicio de la actual administración, de tres grandes acciones enfocadas a:

1. Fomentar y arraigar una cultura de protección a los derechos humanos entre todo el personal de la Procuraduría General de la República.
2. Generar confianza entre la sociedad de que el respeto a los derechos fundamentales es para la Procuraduría General de la

República una condición insoslayable en el cumplimiento de sus responsabilidades.

3. Atacar y prevenir las causas de violaciones a derechos humanos que inveteradamente han sido el origen de quejas de la sociedad y las consecuentes recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las acciones anteriores han tenido resultados especialmente positivos, alguno, incluso, sin precedentes en la historia de la Procuraduría General de la República de los cuales cabría destacar, entre los más sobresalientes, los siguientes:

Se recibieron de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo dos recomendaciones y se formalizaron quince amigables conciliaciones, circunstancia ésta con una de las instituciones más señaladas por causa de violaciones a derechos humanos.

De igual manera, se logró implementar el *Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2000*, con lo que quedarán certificados en el mes de enero de 2003 por el **British Standar Institute**: 4 procesos conformados por 56 procedimientos, mismos que amparan las labores más sustantivas de la Dirección General, a saber: *La atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos; el cumplimiento de recomendaciones y amigables conciliaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la atención a la población indígena en materia de procuración de justicia federal, verificando el respeto a sus derechos humanos, sus usos y costumbres; y los principales procedimientos que realiza la Coordinación Administrativa de esta Dirección General y que dan soporte al trabajo sustantivo de promoción y defensa de los derechos humanos.*

Asimismo, se sentaron las bases de la instauración obligatoria del **Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato**, lo cual significa que la Procuraduría General de la República será, en el ámbito mundial, la primera institución en realizar el proceso de contextualización del llamado *Protocolo de Estambul*, conforme a las reglas internacionales adoptadas por las Naciones Unidas para la INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EFICACES DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, incluidas en la Resolución 2000/43 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.¹²³

Otro de los logros importantes que se tuvieron en el 2002 fue la creación de las **Unidades de Protección a los Derechos Humanos**.

Mediante el **Acuerdo No. A/068/02** emitido por el Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 2002, se crearon dichas **Unidades** en las diversas áreas sustantivas de la Institución y se establecen, en ese mismo Acuerdo, los lineamientos para la práctica de inspecciones en materia de derechos humanos.

Las **Unidades** se instalarán también, según señala el Acuerdo, en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS), en la Unidad Especializa en Delincuencia Organizada (UEDO), en la Agencia Federal de Investigación (AFI), en las principales Delegaciones de la Institución en las entidades federativas del país, así como en otras áreas administrativas según lo determine el Procurador General de la República.

Entre las funciones principales que las referidas Unidades poseen,

¹²³ Procuraduría General de la República, *Protección y promoción de los Derechos Humanos*, Informe 2002, pp 2-3.

son de destacarse las siguientes:

- Promover y difundir la cultura de respeto y protección a los derechos humanos entre el personal de la Institución;
- Dar seguimiento, en sus respectivos ámbitos de competencia, a las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos;
- Realizar visitas de inspección en áreas de detención de la Institución, a fin de que se respeten los derechos humanos de las personas sujetas a investigación.
- Brindar orientación jurídica al público en los casos en que se presenten inconformidades por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos que no formen parte de la Procuraduría General de la República; y
- Vigilar que en las diversas unidades administrativas de la Institución se proporcione la atención médica, psicológica y de orientación jurídica que requieran los inculcados, inculpados y las víctimas u ofendidos del delito.

En cumplimiento al citado Acuerdo, y con base en la disponibilidad de espacios y recursos presupuestales, en 2002 se logró la instalación y funcionamiento de las unidades asignadas en FEADS y en AFI, así como en las delegaciones de la Procuraduría ubicadas en los estados de Chiapas, Querétaro, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y en la del Distrito Federal.

Los servidores públicos que fueron asignados para ocupar la titularidad de las diferentes *Unidades*, son producto de un proceso de selección de entre casi 300 solicitudes a la convocatoria pública que el *Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)* de la Procuraduría General de la República, diera a conocer en todo el país. Los licenciados en Derecho que lograron comprobar los requisitos establecidos en dicha

convocatoria, recibieron un curso de inducción en derechos humanos y en su promoción y defensa dentro de la Institución. Sólo aquéllos que superaron el curso referido y los exámenes de conocimientos, psicológico y físico, fueron seleccionados para ocuparse de dichas *Unidades*.

Con la creación de las Unidades referidas se fortalece el **Nuevo Modelo de Procuración de Justicia** que se está instrumentando en la Procuraduría General de la República, y con las cuales se fomentará e incrementará la cultura de respeto irrestricto a los derechos humanos de sus servidores públicos, a fin de que su actuación se realice con estricto apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica. Asimismo, el personal de las Unidades podrá atender directamente a la ciudadanía a lo largo y ancho del país, de manera tal que no solamente se fortalecerán las labores de vigilancia e inspección en derechos humanos, sino que se podrá mantener una puerta permanentemente abierta para brindar el servicio que merecen todas las personas que requieran auxilio.¹²⁴

5.7 Aplicación del Protocolo de Estambul

Conforme a las políticas gubernamentales del actual Gobierno para promocionar una cultura de respeto a los derechos humanos, la Procuraduría General de la República aplica en todas sus Delegaciones en el país el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, documento derivado del "Protocolo de Estambul" que se utiliza para comprobar casos en donde presumiblemente existen víctimas de abusos.

¹²⁴ *Ibid*, pp. 39-40.

El Dictamen busca garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, a través de la implementación de criterios internacionales y científicamente aceptados, que permitan ofrecer eficacia y certeza jurídica. Lo anterior en cumplimiento también de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Procuraduría General de la República es la primera Institución en el mundo que aplica el "Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", también conocido como el "Protocolo de Estambul", que consiste en un conjunto de normas y reglas que las Naciones Unidas han determinado para documentar científicamente posibles casos de tortura.

Este logro es producto del trabajo que durante más de dos años realizó un grupo de expertos internacionales que asesoró a la Procuraduría General de la República para elaborar un formato que contuviera los requisitos precisos que señala el Protocolo de Estambul, a efecto de contar con un documento como el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.

El conjunto de expertos capacitó a personal pericial y ministerial para detectar huellas y lesiones en el cuerpo, así como los datos psíquicos de lo que se llama síndrome de stress post traumático y otras evidencias producto de actos de tortura.

A partir de la publicación, el 18 de agosto de 2003, en el Diario Oficial de la Federación de las directrices para que los Agentes del ministerio público de la Federación y los peritos médicos legistas y/o forenses de la Procuraduría General de la República apliquen el mencionado Dictamen, dichos servidores públicos están obligados a practicarlo y suscribirlo en los siguientes casos: cuando así lo instruya el Procurador General de la República, una persona denuncie o alegue haber sido objeto de maltrato o bien cuando existan signos o indicios de posible tortura a juicio del perito médico legista y/o forense, con el fin de comprobar posibles abusos.

El Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato es infalsificable, debido a que cuenta con las siguientes medidas de seguridad que comportan los últimos avances tecnológicos a saber:

- Impresión del formato en papel seguridad;
- Impresión del formato con tinta fugitiva;
- Folio único seriado para cada formato;
- Holograma en tercera dimensión, en cuyo fondo aparece el Escudo de los Estados Unidos Mexicanos con el acrónimo Procuraduría General de la República, así como el nombre del dictamen médico,
- El Dictamen Médico/Psicológico Especializado está embalado en sobre especial, sellado con el mencionado holograma, en un formato en original impreso en hojas color blanco y cuatro copias impresas en hojas de colores azul, amarillo, rosa y verde, para que les sea entregada a sus respectivos destinatarios.

Es importante señalar que el examen que con motivo del Dictamen Médico le sea practicado a la posible víctima de tortura y/o maltrato, se efectuará de manera individual y privada, por lo que policías o personal sin autorización no podrán tener acceso a él.

Con el fin de dar seguimiento a la normatividad de operación, control, supervisión, así como la evaluación del Dictamen, se creó el Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, conformado por el Procurador General de la República, los titulares de las Subprocuradurías, los titulares de los Órganos de Control y Vigilancia de la Institución, el Director General de Coordinación de Servicios Periciales, un representante del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y un representante del Consejo Mexicano de Medicina Legal y Forense, A. C., avalado por la Academia Nacional de Medicina.

Además, se estableció el Grupo Consultivo del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, en el cual participan médicos expertos internacionales, de la sociedad civil organizada e instituciones académicas.

El artículo tercero de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura ~~especifica que un servidor público comete el delito de tortura cuando "con~~ motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero,

información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada con motivo de sus atribuciones”.

De comprobarse este delito, el responsable se hará acreedor a sanciones que van desde una pena de prisión de 3 a 12 años, de 200 a 500 días de multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta.

El servidor público que conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato, ya que de lo contrario se le impondrán sanciones de tres meses a tres años de prisión y de 15 a 60 días multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.¹²⁵

¹²⁵ Procuraduría General de la República, *Boletín No. 796*, 28 de agosto de 2003.

CONCLUSIONES

1. Los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente. Los derechos humanos son en gran parte, producto de la historia y de la civilización y, por tanto, sujetos a evolución y modificación.
2. Los derechos humanos son conceptos universales, no pertenecen a un país en particular, son propiedad exclusiva por naturaleza de cada uno de los seres humanos que integran una población.
3. El sistema punitivo mexicano ha ingresado progresivamente en un régimen de legalidad estricta, incluso más intenso que otras ramas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es innegable que persisten las deficiencias estructurales de antaño y por consiguiente el grave deterioro al respeto de los derechos humanos.
4. Las garantías individuales, fundamentadas en la Constitución son de carácter general, pero están centradas en derechos fundamentales irrenunciables que deben ser protegidos por el Estado y promovidas por los particulares.
5. Toda vez que los derechos humanos están en constante evolución, es útil identificarlos por generaciones, atendiendo a sus características y su contexto histórico. La primera generación abarca los derechos civiles y políticos, establecidos fundamentalmente en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. La segunda generación incluye los derechos económicos, sociales y culturales. Entre las primeras constituciones en

incorporarlos fueron la mexicana, la soviética y la alemana. La tercera generación abarca los denominados derechos de los pueblos. Entre ellos está el derecho a la autodeterminación, a la paz, al desarrollo y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

6. Estos derechos surgieron ante la necesidad de poner un límite al poder del Estado. Son derechos que no admiten excepciones ni pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas atendiendo a criterios de seguridad interior, paz social o cualquier otro similar. Su violación, abierta o encubierta, constituye la forma más patente en que las autoridades pierden legitimidad en el ejercicio del poder público. El Gobierno está obligado a respetar estos derechos fundamentales mediante conductas que implican omisiones, es decir un no hacer, como el no detener a las personas arbitrariamente o no invadir la intimidad del domicilio, fuera de los supuestos legales que le permiten.
7. Preservar los derechos humanos en la procuración de justicia no es sólo una exigencia de orden ético y jurídico, sino de eficacia para obtener la seguridad pública anhelada. Con ello, la verdadera seguridad pública es la que respeta los derechos humanos, valiéndose de ella como un medio para proteger a la comunidad sin discriminación o bajo criterios particulares.
8. De conformidad con la Constitución Mexicana, es el ministerio público el encargado de la investigación y persecución de los delitos, auxiliado por la policía federal investigadora, que está bajo su autoridad y mando inmediato.
9. Al día de hoy, una de las peculiaridades más importantes del sistema federal de justicia se refiere a la reforma constitucional de 1994. Ante ella, cabe la posibilidad de que la víctima u ofendido por un delito impugne jurisdiccionalmente la resolución del ministerio público sobre el no ejercicio de la acción penal, cuando considere que el caso resulta arbitrario, lograr el

respeto de los derechos humanos es una tarea de todos, en la cual está implícito un cambio cultural, económico y político de trascendencia.

10. Para que el sistema de justicia penal inspire confianza al conjunto de la sociedad, se requiere que garantice a ésta el ejercicio de tales derechos en el quehacer público cotidiano, en la ordinariedad. Sin ellos, toda legislación extraordinaria acrecentaría los inevitables riesgos que conlleva su aplicación, tanto a inocentes como a culpables.
11. Por su parte, el derecho de acceso a la jurisdicción consiste en algo tan sencillo como el derecho que tienen todas las personas a ser juzgadas por los jueces. Sin embargo, en la realidad, la existencia de una averiguación previa administrativa constituye un obstáculo al ejercicio de este derecho, puesto que es la etapa más importante del procedimiento y resulta definitoria para el proceso. En efecto, cuando el ministerio público, después de recibir y valorar por sí y ante sí las pruebas, se decide ejercitar la acción penal, es por que el proceso ya está prácticamente decidido. Para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la jurisdicción, se requiere una auténtica reconversión de nuestro sistema de justicia penal, que transfiera funciones y recursos del ministerio público a los órganos jurisdiccionales para hacer efectiva la división de poderes, de manera que los juicios penales se desarrollen plenamente y desde el principio ante los jueces.
12. El Derecho Penal es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público Interno que define los delitos en acciones y omisiones. A su vez, señala las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social y el Estado.
13. El ministerio público, es una creación del legislador muy discutida en sus orígenes y respecto de su ubicación en el campo del Derecho de

Procedimientos Penales, debido, por una parte a su naturaleza jurídica y por otra a la multiplicidad de facetas en su funcionamiento.

14. En su evolución el ministerio público Federal se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, siendo los últimos en 2002 para la primera y en 2003 el segundo.
15. El marco jurídico que rige la actuación del Procurador General de la República, de los agentes del ministerio público de la Federación, de la policía investigadora y de los peritos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento, así como en otros ordenamientos relacionados, tales como acuerdos y circulares expedidos por el C. Procurador. Las bases constitucionales que rigen a la Procuraduría General de la República están plasmadas en los artículos 21, 102 apartado A, 105, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
16. Incumbe al ministerio público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal. A él, le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.
17. En consecuencia de las facultades otorgadas constitucionalmente, el ministerio público tiene un papel imprescindible en la procuración de justicia.

Ante ello, sus acciones deben mejorarse para luchar eficazmente contra la delincuencia. Durante la averiguación previa, el ministerio público debe realizar todas y cada una de las diligencias para acreditar, en su caso, el nuevamente denominado cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado para en su caso ejercitar la acción penal o procesal penal, o bien, de no reunir estos elementos, resolver el o ejercicio de la acción penal.

18. En el artículo 21 de nuestra Carta Magna se establece en forma clara y precisa las facultades que se le confieren al ministerio público, como es la de investigación y persecución de los delitos al establecer que los mismos incumben al ministerio público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Aquí debemos hacer notar que dentro de las últimas reformas a este precepto constitucional se elimina el término policial judicial, dejando, por ser procedente, únicamente policía.
19. Con las reformas al artículo 10 de la Ley Adjetiva Federal, el ministerio público de la Federación no solamente conoce de delitos de orden federal, sino que puede atraer delitos del orden común cuando en la conducta delictiva se dan delitos federales y del orden común, esto es en concurso de delitos, aunque como crítica únicamente se hace en asuntos de los denominados relevantes, considerando que hay varios estudios y propuestas en el sentido de que al darse el supuesto establecido en este precepto debería de avocarse en todos los asuntos.
20. Iniciada la averiguación previa, el agente del ministerio público de la Federación, deberá tomar en cuenta las formalidades que la ley exige en los artículos 15 a 27 de la Ley Adjetiva. Desde el momento en que el ministerio público, tiene conocimiento de un hecho delictuoso, ya sea por denuncia o querrela, independientemente de que las leyes adjetivas señalan que al tratarse de delitos que se persigan de oficio, el ministerio público de oficio debe iniciar la averiguación previa, necesita formalizarla con un requisito de

procedibilidad establecida en el artículo 16 Constitucional que es la denuncia, esta la puede efectuar cualquier persona, sea o no la víctima u ofendido, así como preparar el ejercicio de la acción penal.

21. El artículo 21 de la Constitución establece las atribuciones del ministerio público de investigar y perseguir delitos. Estas se refieren a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal. "El preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del ministerio público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal." Y el procesal contempla la función persecutora del ministerio público ante los tribunales.
22. De las diligencias practicadas por el agente investigador del ministerio público, se constituyen las actas de averiguación previa. Dichas actas deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el ministerio público y sus auxiliares. La forma requerida implica seguir una estructura sistemática y coherente, cumplir una secuencia cronológica precisa y ordenada, y observar en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes.
23. Como titular de la acción penal, el ministerio público realiza todas las funciones de acción y requerimiento, persecución y acusación ante los tribunales de los responsables de un delito, pues el juez penal no puede actuar de oficio.
24. El ministerio público lleva a cabo su función investigadora en la etapa preliminar del proceso penal denominada averiguación previa, con el auxilio de la policía investigadora ministerial. La investigación es básica para poder determinar si hubo delito y encontrar al culpable y ejercer la acción penal. Así mismo, al ejercer la actividad de investigación actúa como autoridad ya que la policía investigadora ministerial está bajo su mando inmediato como

lo ordena el artículo 21 constitucional.

25. Con relación a la averiguación previa y los derechos humanos, se otorgan al ministerio público una serie de facultades que exceden, en principio, las funciones de un órgano investigador, y en donde dicha representación social actúa como autoridad, parte y juez. En consecuencia, se debilita a la defensa y se somete al juzgador a los ritmos y requerimientos del órgano acusador.
26. La averiguación previa es un juicio penal en manos de un órgano administrativo que al consignarse ante el tribunal jurisdiccional, ofrece al juez un gran número de pruebas de difícil recusación aún cuando éstas hayan sido obtenidas de manera ilegal, además de que la averiguación previa, tal como ahora se practica, no ofrece las garantías de debido proceso que exige el Derecho internacional de los derechos humanos. La práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Específicamente, durante la averiguación previa, cuando el detenido está en manos de la policía investigadora o del ministerio público, es en donde se reportan el mayor número de casos de tortura.
27. Las deficiencias en la infraestructura para atender las investigaciones y procesos penales son un factor que incide en la utilización de la tortura para obtener confesiones y así resolver con celeridad y en los plazos legales los casos.
28. La falta de una cultura de respeto a los derechos humanos, así como la ignorancia del ciudadano respecto a los mismos, propicia actos violatorios. Las violaciones a los derechos humanos son todos aquellos actos ilegales, omisiones de naturaleza administrativa, vicios en los procedimientos, delitos y actos irracionales, injustos, inadecuados, erróneos o los que propician

dejar sin una respuesta por parte del Estado.

29. En el ámbito de la procuración de justicia, así como en el ámbito de la seguridad pública, son frecuentes en la averiguación previa y en el mismo proceso las amenazas, intimidación, lesiones y tortura de autoridades a particulares. Igualmente, ocurre como violación a los derechos humanos las dificultades que pone el ministerio público en las denuncias por violación o por maltrato presentadas por grupos vulnerables, la dilación en la procuración de justicia, la incomunicación de los inculpados, la inejecución de una orden de aprehensión por la policía investigadora y sus subalternos, la irregular integración de la averiguación previa, la no consignación de la averiguación previa, la omisión de información al inculpadado, la negativa de asistencia a víctimas del delito, la extorsión, la falsa acusación, la falsificación de pruebas, la exigencia sin fundamentación, la ilegal detención, el allanamiento de morada; la violación a la confidencialidad de las comunicaciones y el uso indebido de la fuerza pública.
30. Las facultades otorgadas al ministerio público ejemplifican el monopolio de que goza, dejando a las víctimas en desventaja para hacer valer sus derechos; aunque en la actualidad ya no lo es tanto, pues el monopolio se rompe con el derecho de los ofendidos de impugnar el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma.
31. Dado que los atentados en contra de la libertad e integridad personal no son adecuadamente vigilados por el Poder Judicial, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han recomendado a México que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, toda vez que en la fase de arresto y detención siendo una de las más críticas de todo proceso, el detenido queda bajo control exclusivo de la policía.

32. En términos generales, las condiciones de detención no han tenido cambios significativos a pesar de las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos federales y estatales. Ello no hace más que confirmar que en muchos casos se trata de problemas estructurales, y que los mismos sólo pueden encontrar solución a través del diseño y la instrumentación de políticas que den prioridad al respeto de los derechos humanos.
33. Existen casos en los cuales el derecho a la justicia es transgredido, tanto en lo que se refiere al derecho de acceso a la misma como en el procedimiento judicial, violentando de esta manera las garantías judiciales contenidas en la Constitución Mexicana y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 25 de la misma, referente a la protección judicial.
34. El hecho premeditado de provocar dolores y humillaciones es la forma más elemental y acaso la más burda de negar la naturaleza que como seres humanos poseemos. No debemos olvidar que la actividad plenamente consciente de menoscabar la personalidad del individuo repercute más allá del ámbito físico corporal de la víctima, llega al punto de producirle un sufrimiento emocional, en ocasiones permanente, y las consecuencias del ilícito permean en la familia y en la comunidad social, provocando temor e inseguridad duraderas.
35. El combate a la tortura es una de las mayores preocupaciones de las autoridades y de la sociedad en general; pero aún queda camino por recorrer hasta su total desaparición. Para lograr esto se precisa la realización de acciones coordinadas entre la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas, con el fin de denunciar a los posibles responsables de tal crimen y de seguir difundiendo entre la población la cultura del respeto a la dignidad personal.

36. La violación constante que sufre el procesado dentro del procedimiento penal, lesiona la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14, párrafo segundo y 20, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha afectación obedece a múltiples circunstancias, tales como a la doble oportunidad procesal de que goza la institución ministerial, para el caso de que no presente conclusiones dentro del término legal o minimizando la intervención del procesado y su defensor, ya que si estos no formulan sus conclusiones dentro del plazo concedido, no podrán volver a formularlas.
37. Así como en el caso de la institución ministerial existe otro trámite para subsanar su omisión de no formular conclusiones, debería incluirse en el Código Federal de Procedimientos Penales un apercibimiento o requerimiento que el juzgador ordenara se hiciera al acusado y a su defensor para que formulen sus conclusiones si ya se venció el término de ley y no lo han hecho, dándole a estos una segunda oportunidad, como se le da al ministerio público, ya que en muchas ocasiones el acusado es una persona de escasos recursos económicos que no puede cubrir los honorarios de un abogado particular, o bien el defensor de oficio con los múltiples asuntos que maneja olvida alguno, teniendo ese requerimiento dos finalidades: que sirva de recordatorio al acusado y su defensor y que coloque a dicho acusado en igualdad de condiciones frente al ministerio público, evitando la violación de garantías.
38. Como parte del compromiso del Gobierno Federal, la actual administración a través de la Procuraduría General de la República se ha realizado una serie de acciones para perfeccionar la eficacia de la autoridad con el objeto de abatir la impunidad y suprimir la prepotencia de los servidores públicos.
39. De las estrategias que inciden sobre la capacitación, ha sido necesario realizar una reestructuración orgánico-funcional de la Institución del

ministerio público y el diseño de una nueva policía que responda a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que demanda la sociedad. Así también, se ha buscado la profesionalización del personal sustantivo (agentes ministerio público, agentes federales investigadores y peritos), fortaleciendo el Servicio Civil de Carrera y estableciendo rigurosos sistemas de selección.

40. Ante la importancia de la capacitación en derechos humanos, en este campo se han diseñado programas permanentes de capacitación y actualización para los servidores públicos de la Institución, ante la premisa de que la procuración de justicia y respeto a los derechos fundamentales forman un binomio indisoluble.

41. Por medio de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, ahora Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República se considera que el intercambio de actividades y la gestión de diligencias con las instituciones del Estado, se favorece la consolidación de la cultura por el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos.

42. Derivado del intercambio internacional y del Programa de Cooperación Técnica, referente a la capacitación en derechos humanos, la Procuraduría General de la República, a través de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, participó en las actividades derivadas del Programa de Cooperación Técnica celebrado entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Gobierno de México. En dicho Programa se logró implementar: El Primer Curso del Procedimiento Modelo para el Examen Médico de las Torturas y otros Abusos Físicos. El Curso entrenamiento de investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a derechos humanos.

43. De igual forma, por medio de la Dirección de Promoción a la Cultura de los Derechos Humanos del la Procuraduría General de la República se desarrolló, desde el inicio de la presente administración, un Programa de Acción Inmediata para la Capacitación, Formación y Promoción en Derechos Humanos. Este permitió la implementación de cursos, talleres y pláticas, así como la elaboración de material didáctico para la difusión y sensibilización, promoviendo los principios básicos de procuración de justicia con respeto a derechos humanos.
44. Por medio de cursos de actualización y talleres para la protección y promoción de los derechos humanos y en coordinación con, diferentes unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, se han capacitado a 426 elementos del personal sustantivo y 301 del personal administrativo. La Dirección General llevó a cabo pláticas, conferencias y cursos prácticos en derechos humanos tanto para personal de la propia Institución como para grupos externos, atendiendo a la fecha a un total de 5,785 personas.
45. Se lanzaron varias campañas gráficas. Entre ellas pueden destacarse la Campaña contra la Tortura y la de Conmemoración del Día de las Naciones Unidas. Por otra parte, con el objeto de promover y fortalecer las relaciones de colaboración con organismos públicos o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos a efecto de impulsar la protección, la promoción, el estudio y la enseñanza en esta materia, la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos mantiene con éstos una permanente comunicación.
46. Fue lanzada la primera campaña de promoción de la cultura de los derechos humanos, la que además difundió el Programa Institucional de Orientación y Atención a Quejas, mismo que permitirá que la población

pueda denunciar más fácil y rápidamente posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República.

47. Dentro de las medidas tendientes a la profesionalización del ministerio público, en el marco organizacional y legislativo se creó por Decreto del Ejecutivo de la Unión el 1o. de noviembre de 2001 la Agencia Federal de Investigación (AFI). La creación de la AFI, es una política pública del gobierno federal que responde a la necesidad de evolucionar el esquema que había operado la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que garantizara eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, abatiera la impunidad y coadyuvara para lograr una procuración de justicia pronta y expedita.
48. Se llevó a cabo un proceso de reingeniería que consistió en que sin gravar de ninguna manera el presupuesto federal, se aprovechara la estructura orgánica y ocupacional de la Policía Judicial Federal para crear áreas definidas de planeación, de investigación y de análisis; se incorporara a la INTERPOL para generar el soporte técnico, jurídico y administrativo que el nuevo órgano de investigación requiere y, desde luego, conservar la función de policía judicial, apoyada con un cuerpo profesional de operaciones especiales, pero ahora en un despliegue territorial con objetivos precisos sobre el cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales.
49. La Agencia Federal de Investigación se inserta como un auxiliar eficaz del ministerio público de la Federación para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal, y cuya actuación deberá ser con estricta observancia a la legalidad y respeto a los derechos humanos.

50. Otros cambios sustanciales que inciden en el mejoramiento del desempeño del ministerio público en el ámbito de los derechos humanos se refieren a las acciones que ha realizado la Procuraduría General de la República, concretamente la Dirección de Seguimiento de Quejas y de Documentación.
51. La Dirección de Quejas se propuso atender con mayor diligencia y rigor jurídicos todos los expedientes en los que tuvo que intervenir. De esta forma, fue posible reducir el plazo de integración de los mismos de 45 a 15 días como promedio, al finalizar el año 2001.
52. En la Procuraduría General de la República las causas que motivan la mayor parte de las quejas por violaciones a derechos humanos, están relacionadas con vicios y deficiencias endémicos que se han venido arrastrando por décadas. Tal es el caso del ejercicio indebido de la función pública, la detención arbitraria, los cateos y las visitas domiciliarias ilegales, así como la retención ilegal y la irregular integración de averiguaciones previas.
53. Finalmente, es conveniente hacer hincapié que cumpliendo instrucciones del Procurador General de la República en el sentido de llevar a cabo labores que prevengan violaciones a derechos humanos, la Dirección de Quejas ha establecido dos acciones fundamentales: En primer término, ha instaurado un Sistema de Acompañamiento e Inspección en Derechos Humanos durante los operativos de traslado de presuntos responsables de delitos federales, arraigos y de extradición. De igual manera, se ha participado velando por la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran detenidas. A éstas, se les ha auxiliado con el apoyo jurídico que ha resultado menester.

54. Para la selección de su personal, la Procuraduría General de la República cuenta con un Centro especializado, el cual aplica un sistema de evaluación integral y objetivo, para el personal en activo y de nuevo ingreso. Los procesos de evaluación son iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios. Entre los objetivos a cumplir, está el conocer del personal en activo y de nuevo ingreso, sus aptitudes y experiencia laboral, y considerarlo para promociones y/o capacitación y, en su caso, hacer las propuestas para recibir apoyo profesional, si así lo requiere.
55. Como una estrategia para elevar la calidad del desempeño de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, el Servicio de Carrera se establece en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como un elemento básico para el ingreso y formación del personal del ministerio público de la Federación, los agentes de la Agencia Federal de Investigación y los Servicios Periciales.
56. Con el nuevo modelo de procuración de justicia con apego a los derechos y garantías fundamentales que implantó la Procuraduría General de la República, se iniciaron tres grandes acciones encaminadas a fomentar y arraigar una cultura interna de protección a los derechos humanos, generar confianza entre la sociedad y, atacar y prevenir las causas de violaciones a los mismos.
57. Conforme a las políticas gubernamentales del actual Gobierno para promocionar una cultura de respeto a los derechos humanos, la Procuraduría General de la República aplica en todas sus Delegaciones en el país el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, documento derivado del "Protocolo de Estambul" que se utiliza para comprobar casos en donde presumiblemente existen víctimas de abusos.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Julio, *Procedimiento Penal*, 11ª ed., México, Cajica, 1976, p. 31.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

BEHM ROSAS, Héctor y Miguel Sarre, *Detención arbitraria, inejecución de órdenes de aprehensión y abusos en su cumplimiento*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33ª ed., México, Edit. Porrúa, 2001.

CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código Penal Anotado*, México, Porrúa, 2000.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, México, Editorial Pac, 2003.

CÓDIGO PENAL FEDERAL, México, Digesto, 2002.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, México, Porrúa, 1984.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 6ª ed., México, Porrúa, 1990.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "La parcialidad en la procuración de justicia", México, CNDH, 1997.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe 2001, Derechos Humanos*, México, CNDH, 2001.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Memorias del Foro sobre la tortura en México*, 2002.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, Morelia, Imprenta de la V. e H. de Arango, 1857.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, SEGOB, 2003.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, México, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, "Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, D.O.F., 28 de enero de 1992, p. 6.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 1 de noviembre de 2001.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, D.O.F., 12 de noviembre de 1992.

DÍAZ MÜLLER, Luis, *Manual de derechos humanos*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 9ª ed., Tomo D-H, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1996.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo D-H, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-UNAM, 1987.

Falcone, Giovanni, *La lucha contra el crimen organizado*, México, Procuraduría General de la República, 1996

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1997.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*. México, Porrúa. 1991.

INSUELA PEREYRA, Alfonso, *El Derecho Económico y el orden jurídico*, Brasil, José Bushatsky editor, 1980, citado en WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, México, Harla, 3ª Ed. 1997.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, México, ISEF, 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA Procuraduría General de la República, México, Procuraduría General de la República, 2002.

LIMA MALVIDO, María de la Luz, "Derechos y garantías constitucionales de las víctimas", en *Memoria del ciclo de conferencias: Retos y perspectivas de las instancias de procuración y administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, Fundación Konrad Adenauer, 2001.

MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. "El sistema de enjuiciamiento penal mexicano", en *Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público*, México, Procuraduría General de la República, 1998.

MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, México, Porrúa, 1997.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, "El Proceso Penal en México, D.F.", en *El Proceso Penal: Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Artículo 2, ONU.

ORONOS SANTANA, Carlos. *Manual de Derecho Procesal Penal*. 3ª ed., México, Limusa, 1999.

OSORIO y NIETO, César Augusto, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 2002.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 1994.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Edit. Mayo Ediciones, 1981.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, "La tortura y su tipificación en el ámbito nacional e internacional", en *Memorias del Foro sobre la Tortura en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo número A/057/03 mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los presuntos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato*, Procuraduría General de la República, México, 2003.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Circular número 011/97*, Procuraduría General de la República, México, 1997.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Comunicado de Prensa*, México, Procuraduría General de la República, julio, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Creación de la AFI*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Diagnóstico 2000*, Procuraduría General de la República, México, 2000.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de labores 3*, México, PGR, 2003.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de la Dirección de Seguimiento de Quejas y de Documentación*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de Labores, 1993-1994*, México, Procuraduría General de la República, 1994.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Manual de Capacitación en Derechos Humanos*, México, 1999.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* México, PGR, 2003.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Plan Estratégico 2000-2006*, Procuraduría General de la República, México, 2000.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Presupuesto 2001*, Procuraduría General de la República, México, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Promoción*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Prospectiva*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Protección y promoción de los Derechos Humanos*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Reestructuración de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 2001, p. 3.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, PGR, 2003.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Resultados*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Selección de personal*, México, Procuraduría General de la República, 2002.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, 20ª ed., Madrid, España, Edit. Espasa-Calpe, 1984.

RIVERA SILVA, Manuel. *El Procedimiento Penal*, 28ª ed., México, Porrúa, 1999.

ROCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, *Derechos Humanos y Procuración de Justicia*, México, CNDH, 1996.

ROCCATTI, Mireille, *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000.

SARRE, Miguel. "10 enunciados sobre Procuración de Justicia, en *Programa de Capacitación en Derechos Humanos para Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, CNDH, 1995.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de diciembre de 2000.

SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª ed., México, Oxford, 1999.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, México, Harla, 3a. edición, 1997.

ZAFFARONI, E. R. (coordinador), *El Proceso Penal: Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000.