



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

## LA VISITADURIA GENERAL, UNIDAD DE SUPERVISION TÉCNICO-PENAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL



QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

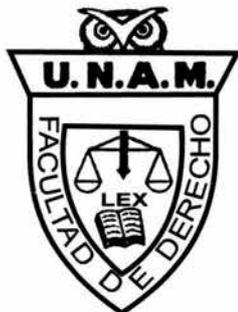
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**GISELA ROJAS RODRIGUEZ**

ASESOR:

**LIC. JOSE ANTONIO GRANADOS ATLACO**



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.,

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
OFICIO INTERNO FDER/176/SP/09/04  
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

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

La alumna **ROJAS RODRÍGUEZ GISELA** ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **LIC. JOSE ANTONIO GRANADOS ATLACO**, la tesis profesional titulada "**LA VISITADURIA GENERAL, UNIDAD DE SUPERVISIÓN TÉCNICO-PENAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **LIC. JOSE ANTONIO GRANADOS ATLACO**, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "**LA VISITADURIA GENERAL, UNIDAD DE SUPERVISIÓN TÉCNICO-PENAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**", puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **ROJAS RODRÍGUEZ GISELA**.

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

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

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D. F., a 13 de septiembre de 2004.

LIC. JOSE PABLO PATINO Y SOUZA.   
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

A mis padres y a mis maestros,  
por los valores y conocimientos  
trasmitidos a lo largo de estos años.

y

A la Procuraduría General de Justicia  
del Distrito Federal, por la experiencia  
que he adquirido a través de sus áreas.

**LA VISITADURÍA GENERAL, UNIDAD DE SUPERVISIÓN TÉCNICO-  
PENAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**INTRODUCCIÓN .....I**

**CAPÍTULO PRIMERO  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

1. EL MINISTERIO PÚBLICO ..... 1

    A) En Grecia ..... 4

    B) En Roma ..... 5

    C) En España ..... 11

    D) En México ..... 15

        a. México Independiente ..... 23

        b. Porfiriato ..... 32

        c. De la Revolución Mexicana a nuestros días ..... 33

1.2. Evolución de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ..... 38

1.3. Referencias de visitas a través de la historia ..... 51

**CAPÍTULO SEGUNDO  
ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE  
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVICIOS**

2.1 Obligaciones Éticas y Administrativas de los Servidores Públicos ..... 51

    A) Conceptos Generales ..... 52

B) Marco Jurídico aplicable en el Servicio Público .....	56
C) Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	58
D) Obligaciones de los Servidores Públicos .....	62
E) Procedimiento Administrativo de Responsabilidad .....	65
<b>2.2. Estructura Orgánica y Atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal .....</b>	<b>68</b>
<b>2.3 Funciones del Ministerio Público .....</b>	<b>76</b>
A) Ministerio Público y sus Auxiliares .....	78
B) Función ministerial .....	81
a. Agencias de Investigación .....	82
b. Agencias de Procesos .....	87
c. Agencias de Revisión .....	90
<b>2.4 Visitaduría General .....</b>	<b>91</b>

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO JURÍDICO**

3. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	95
3.2 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal...	113
3.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	118
3.3 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal .....	124
3.4 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal .....	128
3.5 Reglamento Interior de la Administración Pública Federal .....	132

3.6. Acuerdos y Circulares .....	134
----------------------------------	-----

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA VISITADURÍA GENERAL**

4.1 Objetivo .....	145
4.2 Estructura .....	146
4.3 Atribuciones y Facultades .....	148
4.4 Procedimiento de queja ante la Visitaduría General .....	151
A) Presentación .....	151
B) Investigación y Trámite .....	154
C) Formas de conclusión de los expedientes .....	156
4.5. Visitas de Supervisión a las diferentes Unidades Administrativas .....	157
4.6 Estadísticas .....	163
CONCLUSIONES .....	168
PROPUESTAS .....	172
BIBLIOGRAFÍA .....	177
HEMEROGRAFÍA .....	181
DICCIONARIOS .....	182
CÓDIGOS Y LEYES .....	183

## INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas una de las preocupaciones actuales de la ciudadanía es la procuración de justicia, la cual es importante para el logro de mejores condiciones de seguridad.

Por lo tanto, el Estado con base en un marco de respeto a los derechos humano y al principio de legalidad ha implementado un combate frontal a la delincuencia y el abatimiento a la impunidad, hecho que no es suficiente para controlar el alto índice delictivo con que cuenta nuestra ciudad, es por ello que se considera necesario fortalecer los órganos de control interno de las Instituciones encargadas del con apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Con lo anterior, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal modernizo y especializo los mecanismos de control interno para obtener mejores resultados en sus funciones, en especial por lo que hace al combate a la corrupción e impunidad.

Para que la ciudadanía confíe en las Instituciones es importante que los servidores públicos cumplan con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado de acuerdo a las funciones que ejerce, de ahí que fue necesario establecer sistemas de evaluación permanente, que lleven aparejados procedimientos de responsabilidad administrativos y en su caso penales, para el desahogo de las quejas sobre la actuación en este caso del Ministerio Público en el ámbito técnico-jurídico.

Para ello la Visitaduría General como unidad de supervisión técnico-penal dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, debe fortalecer y consolidar las atribuciones que el Procurador le ha encomendado para un mejoramiento de las evaluaciones técnico-jurídicas, que deben ser debidamente cumplidas para lograr una eficiente y oportuna integración de las averiguaciones previas, así como un

adecuado seguimiento de los procesos penales y de la debida protección de los intereses de la sociedad en los juicios civiles.

Considerando lo anterior, es menester que la Visitaduría General intensifique su función de supervisión y vigilancia, acorde a las necesidades actuales vaya implementando nuevos mecanismos de control respecto de los servidores públicos, a fin de combatir la corrupción que tanto aqueja a las Instituciones y a la sociedad, por ello el interés en proponer a través de este estudio una nueva estructura para el mejor desempeño de esta unidad administrativa dentro de la Institución, ayudando con ello a una pronta, debida y completa procuración de justicia.

# CAPÍTULO PRIMERO

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

"Pieza fundamental del proceso penal moderno, en los más de los países, a raíz de la entronización del sistema mixto, es el Ministerio Público o Ministerio Fiscal, acusador del Estado cuya aparición en el panorama del enjuiciamiento apareja uno de los caracteres relevantes de tal sistema mixto." <sup>1</sup>

Siendo su actividad principal la vigilancia de la legalidad y la administración de justicia.

"Hemos hecho notar que quizás fue en Francia en donde nació la Institución del Ministerio Público, pero muchos autores están empeñados en señalarle antecedentes remotos." <sup>2</sup>

### **1. El Ministerio Público**

Encontramos primeramente una pena como venganza de grupo, para conservación del mismo, considerando "la expulsión, que en un principio se practicó para evitar la venganza del grupo a que pertenecía el ofendido, evitando así la guerra entre las tribus, se extendió para sancionar hechos violentos y de sangre cometidos por un miembro o del conglomerado contra otro perteneciente al mismo." <sup>3</sup>

Antiguamente la función represiva y la persecución de las conductas

---

<sup>1</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989. p. 251.

<sup>2</sup> CASTRO V., Juventino. El Ministerio Público en México: Funciones y Distinciones. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1999. p. 5.

<sup>3</sup> JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Manual de Derecho Penal Mexicano. Parte General. Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. p. 53.

delictivas y su castigo no se encontraban a cargo de una institución, sino que se ejercía por medio de la venganza privada o el Talión que “representaba, sin lugar a duda, un considerable adelanto en los pueblos antiguos al limitar los excesos de la venganza, ya personal o del grupo, señalando objetivamente la medida de la reacción punitiva en función al daño causado por el delito.”<sup>4</sup>

Esto implicaba que se consideraba la afectación a una persona o la comisión de un delito como la violación a una persona privada, de manera que el castigo quedaba en manos del propio afectado o de los familiares de éste.

Esta es la primera etapa del ejercicio de la función represiva, la cual al no estar regulada y quedar en manos de los propios ofendidos llegó a provocar excesos por parte de los mismo ofendidos y teniendo como consecuencia directa ocasionar daños mayores a los sufridos por el ofendido, es por ello que se va haciendo imprescindible regular esa venganza de sangre y recae primero en la Ley del Talión como un medio para obtener una venganza de igual magnitud a la sufrida. Asimismo, también existía la venganza pública, el *Código de Hammurabi*, en el cual se encontraba el principio de retribución, es decir, se sancionaba el delito con una pena de igual magnitud, para una compensación.

“Es particularmente notable el *Código de Hammurabi*, al distinguir entre dolo culpa y caso fortuito, lo que antes ninguna de las antiguas legislaciones había distinguido; perteneciendo, sin duda, a una civilización muy avanzada como lo prueban sus graduaciones y aplicaciones ético-psicológicas, su distinción entre derecho patrimonial y público, sus garantías procesales, su regulación de la imputabilidad, su variedad y complejidad penales.”<sup>5</sup>

Existía también, la composición que suponía una compensación económica para el ofendido o la víctima del delito, convirtiéndose en obligatoria y legal,

---

<sup>4</sup> Idem. p. 54.

<sup>5</sup> CARRANCA y Trujillo, Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. Parte General. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. P. 95 y 96.

evitando los disturbios causados por la venganza privada.

Posteriormente, surgió la Teocracia o venganza divina, aquí los conceptos de derecho y religión se funden, siendo el delito una ofensa no sólo para la persona si no para la divinidad; considerando los delitos como resultado de la venganza de los dioses de forma que las instituciones encargadas de juzgar sobre dichos delitos, lo hacían en nombre de los mismos dioses, o lo que es más exacto, de una divinidad ofendida, sin que por ello dejara de ser una venganza aún cuando se actuara en nombre de una divinidad; "ofendida la divinidad por el atentado cometido contra el grupo bajo su protección, o contra cualquiera de sus componentes, era preciso desagradarla por medio de un sacrificio suplicatorio, de un suplicium, generalizándose entonces tal especie de venganza en nombre de sus divinidades ofendidas, como explicación, justificación y fin de las medidas penales."<sup>6</sup>

"La Teocracia, los sacrificios suplicatorios, según el criterio de algunos autores, siguen teniendo el carácter de venganza, independientemente de que ésta sea para agravar a la divinidad ofendida, de tal manera que, las formas y los actos celebrados en ese orden, no pueden considerarse como un verdadero procedimiento penal en el sentido jurídico de la expresión."<sup>7</sup>

Conforme las agrupaciones humanas se van organizando de una forma cada vez más compleja y por ende los fenómenos sociales son también más complejos, se hace necesaria la existencia de una institución confiable para la sociedad de manera que tutele los intereses de la colectividad en aquellos casos en que se vea infringido un derecho y se busque su reparación; es así como se llega a la venganza pública donde se juzga y sanciona en nombre de la colectividad.

---

<sup>6</sup> VILLALOBOS. Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. p. 27.

<sup>7</sup> COLIN Sánchez. Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Décimo Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 2002. p. 21.

En lo anteriormente citado se encuentran avances en las distintas sociedades, siendo una de ellas la de:

#### **A) Grecia**

“Se le considera, sin embargo, como un puente de transición entre el Derecho oriental y el occidental.”<sup>8</sup>

Al consolidarse políticamente los griegos, dividen el aspecto religioso y fundan el derecho a castigar en soberanía del Estado, omitiendo la ofensa a la divinidad y recayendo en los intereses de este.

Originando, esta cultura, el procedimiento penal en bases a sus costumbres y formas, donde se realizaban juicios orales de carácter público, a través de los cuales eran sancionados aquellos que atentaban contra los usos y costumbres.

Siendo el *Arconte*, una figura surgida aproximadamente en el año 683 a.C. como parte del gobierno de Atenas que se encargaba de intervenir en los juicios, representando al ofendido y sus familiares, que por incapacidad o negligencia de éstos evitaban presentar denuncia penal alguna. Desgraciadamente sus atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso, ya que también tenía facultad, según el caso, de convocar a los Tribunales del *Areópago*, de los *Ephetas* y de los *Heliastas*, en especial para los casos de delitos no privados.

Otros autores como Raúl Carranca y Trujillo, señalan que existían otras

---

<sup>8</sup> JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Op. Cit. p. 56.

figuras como "los *Tesmoteti*, eran meros denunciadores; la acción penal podía ser ejercitada por el agraviado. Licurgo creó los *éforos*, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo, los *éforos* fueron censores, acusadores y jueces."<sup>9</sup>

Finalmente, la figura del *Areópago*, quien acusaba de oficio y presentaba las pruebas, en caso de la absolución del inculpado a los magistrados, es el antecedente específico del Ministerio Público dentro de la sociedad griega pues era el encargado de ejercitar la acción penal ante el Tribunal del Pueblo sobre los actos contrarios a la ley, en cambio, el *Arconte* sólo denunciaba en los casos en que la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción penal y quienes se encargaban de sostener la acusación eran los oradores.

La vaguedad de los datos y las distintas interpretaciones dadas a los mismo, sobre los antecedentes del Ministerio Público en la sociedad griega, hacen llegar a la conclusión de que no es en Grecia donde se encuentra el origen de esta institución, sino que se trata de un simple antecedente de gran importancia, al ser el primer registro que se tiene del mundo antiguo.

## **B) Roma**

La importancia de mencionar esta sociedad, es debido a que es considerada como una de las principales generadoras de legislación en los inicios del derecho y que inicialmente adoptaron las instituciones del derecho griego, a las cuales con el paso del tiempo se les fueron dando sus características muy particulares especialmente las de tener un formulismo acentuado.

En el caso del Ministerio Público, se presentaba la denuncia por cualquier persona que haya estado en plenitud de sus derechos ciudadanos; posteriormente, la acción persecutoria dejó el aspecto popular para pasar al

---

<sup>9</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio, Op. Cit. p. 252.

público, concretamente al judicial.

En Roma las actividades judiciales recaían una ante el Magistrado y otra ante el juez, aún así en las *Legis Acciones* se siguió facultando a cualquier ciudadano para promover la acción penal a través de una figura conocida como la *Manus Iniectio* que era la forma en que el acreedor podía obligar a deudor a actuar en caso de que no quisiera dar cumplimiento a una condena judicial que lo obligara al cumplimiento de algún hecho o acto determinado con anterioridad. En esta misma época, dicha forma de ejercerla acción penal se dividía en proceso penal público o privado; en el ámbito privado el Estado actuaba como árbitro, es decir que lo resolvía a manera de juicio civil al escuchar a las partes y con base en ello resolvía. Posteriormente se desprestigió esta forma de actuar, de manera que se adoptó el proceso penal público, que en un inicio como su nombre lo indica, así se le llamó en virtud de que el Estado intervenía contra los delitos que amenazaban el orden y la inseguridad pública, para que después se diera en sus dos formas, la *cognitio* y la *accusatio*.

“En la *cognitio*, considerada como la forma más antigua, el Estado ordenaba las investigaciones pertinentes para llegar al conocimiento de la verdad, sin tomar en consideración al procesado, por que solamente se le daba injerencia después de pronunciado el fallo, para solicitar del pueblo se anulara la sentencia. La *accusatio*, surgió en el último siglo de la República y evolucionó las formas anteriores; durante su vigencia, la averiguación y el ejercicio de la acción se encomendó a un acusador representante de la sociedad, cuyas funciones eran, propiamente, oficiales, la declaración del derecho era competencia de los *comicios*, de las *questiones* y de un *magistrado*.”<sup>10</sup>

Con el paso del tiempo se dejó de usar también este sistema, para utilizar un sistema inquisitorial llegando al uso del tormento, inclusive para los testigos.

---

<sup>10</sup> COLIN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 23.

En la Ley de las XII Tablas, "las disposiciones de esta ley eran, a veces, demasiado concisas, había necesidad de su interpretación, a fin de perfeccionarlas y llenar sus lagunas. La cooperación de los jurisconsultos a esta obra se llamó *interpretatio*, que no era una simple aplicación de la ley, sino de intérprete del derecho; o sea la conciliación del derecho escrito con la exigencias de la vida. Ella comprendía la preparación del derecho con la intención de hacerle valer en justicia, las fórmulas del procedimiento, la adaptación de éstas a las resoluciones jurídicas, la confección de formularios para los contratos, los actos jurídicos, las disposiciones de última voluntad de toda especie; el descubrimiento de caminos y medios para hacer posible, por vías indirectas, los fines jurídicos cuya persecución podía ser dudosa." <sup>11</sup>

Estableciendo funcionarios llamados *Judices Questiones*, con facultades investigadoras para comprobar hechos delictuosos a pesar de que sus funciones primordiales eran similares a las de un juez, es decir tenía atribuciones realmente jurisdiccionales.

En la época del *Digesto* se encuentra la figura del *Procurador del César* que era el encargado de actuar a nombre del César en aquellos aspectos de carácter fiscal y para cuidar el orden en las colonias a través de dictar medidas de expulsión a alborotadores y vigilancia sobre ellos para que no regresaran al lugar de donde se le había expulsado.

De esta forma el derecho penal romano se caracterizó por tener un formalismo acentuado que recaía en un funcionario público facultado para resolver los conflictos según lo señalado por los litigantes; posteriormente la justicia penal fue encomendada a los *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas* que eran autoridades dependientes del Pretor. Finalmente, en el último siglo de la república, se intentó llevar a cabo la investigación de los hechos y el ejercicio de la acción a través de un *accusator* sin que éste tuviera funciones oficiales; sin embargo estas

---

<sup>11</sup> VENTURA Silva, Sabino. Derecho Romano. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990. p. 23.

modificaciones llevaron al fracaso como se hace notar por Manduca: "...cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que, causando la ruina de integros ciudadanos, adquirirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y se aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del derecho."<sup>12</sup>

"De lo apuntado, se concluye: en el procedimiento penal romano (salvo en la etapa del Derecho Justineano de la época imperial) los actos de acusación, defensa y decisión, se encomendaban a personas distintas, prevaleció el principio de publicidad; la prueba ocupó un lugar secundario y la sentencia se pronunciaba verbalmente, conforme a la conciencia del juez."<sup>13</sup>

En la Edad Media y hasta el siglo XV la función del descubrimiento y denuncia de los hechos criminales recae en los *Ministerios de Justicia o Fiscales*, quienes eran encargados de acusar y hacer notar los delitos. Existe también la figura de los *Sindici o Ministrales* como una autoridad dependiente y colaboradora de los órganos judiciales para la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos.

En Francia es donde la mayoría de los tratadistas identifican el origen del Ministerio Público en 1303 con la ordenanza de Felipe el Hermoso, donde se establece la figura de los *Procureurs Du Roy o Procuradores del Rey* de la monarquía francesa, que era un funcionario encargado de la defensa de los intereses de la Corona y representantes de la misma ante los Tribunales, a éstos posteriormente se les une la figura de los *Abogados del Rey*, con las mismas obligaciones que los funcionarios judiciales de forma que tomaron el nombre de *Parquet*, con la intención de diferenciarse de los juzgadores o *Siege*, de manera

---

<sup>12</sup> Manduca: Autor citado en Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Tomo I. México. 1996. p. 11.

<sup>13</sup> COLIN Sánchez. Guillermo. Op. Cit. p. 23 y 24.

que los Procuradores participaban en los procedimientos penales y los Abogados en los asuntos de carácter civil; sin embargo debido a la inexistencia de la división de poderes no se puede aún establecer que dichos funcionarios actuaran como representantes del poder ejecutivo ante el poder judicial. lo cual no implicó que fueran contemplados estrictamente en la legislación como lo fueron las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586.

Lo anterior nos lleva a determinar que el origen directo del Ministerio Público como lo conocemos actualmente se encuentra en Francia en el siglo XIV en el momento en que se encargó a una persona dependiente del Estado la persecución de los delitos, dando inicio al sistema inquisitivo, pero que se terminó con la Ordenanza francesa de 1670.

“La Revolución Francesa introduce cambios en la Institución, desmembrándola en *Commissaires du Roi encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y accusateurs publics*, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la Monarquía le devuelve la unidad con la ley de 22 frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que será continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en el que el Ministerio Público -organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo-, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa.”<sup>14</sup>

Dándose con ello, dos grandes transformaciones que sustituyen a las dos figuras del Abogado y Procurador con el *Comisario del Rey* como órgano dependiente de la Corona, encargado de vigilar la aplicación de la ley, promover la acción penal y ejecutar las penas.

Con la Ley de 22 Brumario, año VIII, del 13 de diciembre de 1799 se organizó al Comisario del Rey como parte del poder ejecutivo, continuando con

---

<sup>14</sup> CASTRO V. Juventino. Op. Cit. p. 7.

dicha disposición en la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, y siendo a través de la Ley del 20 de abril de 1810 la definitividad de dicha estructuración del Ministerio Público.

Por medio de dicha ley se otorga al Ministerio Público el encargo de ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, hijos naturales y a los ausentes, así como intervenir de manera preferente en los crímenes sobre todo si se estimaba que afectaba a intereses públicos.

De lo anterior se desprendieron las principales características que se le dieron al Ministerio Público, su unidad, subordinación e indivisibilidad al depender directamente del Procurador General. El Código de Instrucción Criminal en su artículo 8º establecía cuales eran las funciones que estaban encargadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial, donde esta última, era la encargada de la investigación de los crímenes y delitos, de reunir pruebas y localizar a los autores del crimen para entregarlos a la autoridad; estas funciones de Policía Judicial se atribuían principalmente a los jueces de paz y a los oficiales de gendarmería; funciones que paulatinamente se fueron ampliando a otras autoridades como a los guardias campestres y forestales, alcaldes y sus auxiliares, comisarios de la policía, procuradores del rey y jueces de instrucción en el artículo 21 del Código Brumario; y fue el Procurador General del Tribunal de Apelación quien tuvo finalmente el desarrollo de las funciones de Policía Judicial.

Actualmente, en Francia el Ministerio Público está bajo el mando del Ministro de Justicia, quien ejerce esta facultad a través del Procurador General ante la corte de Casación quien es el jefe del *Parquet* y actúa por medio de los Procuradores Generales. La actuación ante las autoridades jurisdiccionales corresponde a los Procuradores de la República, quienes llevan a cabo su participación frente a los tribunales de instancia y de gran instancia. Este

Ministerio Público tiene también funciones administrativas que realiza al representar a la administración pública frente a los tribunales y en aquellos casos en que se considera la existencia de un interés público.

### C) España

“De la Historia de España, conviene recordar que ésta no estaba habitada por un solo pueblo, sino por una multitud de tribus de distinto origen y de diversa civilización, así que lo que respecto a unas tribus puede considerarse como probable y hasta seguro, no puede atribuirse a las demás.”<sup>15</sup>

Considerando que durante largo tiempo subsistió el derecho penal indígena y paulatinamente las leyes penales romanas fueron aplicadas, como en todos aquellos países sometidos a Roma; preceptos hallados en leyes y en constituciones de emperadores, tales como: La *Lex Coloniae Genitivae*, autorizaba la prisión por deudas; *Lex Flavia Malacitana*, castiga con pena pecuniaria el impedimento de los comisios y en las *Constituciones imperiales*, se hablaba del procedimiento a seguir por los gobernadores de provincia para castigar a los dueños de esclavos culpables por sevicias y corrupción.

“Mayor interés tiene para nosotros la *Lex Visigothorum*, denominada más tarde *Fuero Juzgo*, comenzada por Chindasvinto (641-652) y continuada en tiempo de Recesvinto (649-672). Una gran parte de él está consagrada al derecho penal, sin que existiera una distribución ordenada de materias, ni una agrupación de preceptos de carácter general análogos a lo que hoy denominamos parte general de los códigos.”<sup>16</sup>

Realizando la época del *Fuero Juzgo*, grandes aportaciones, siendo el primer antecedente del Ministerio Público que se encuentra dentro del Libro VI del

---

<sup>15</sup> CUELLO Calón, Eugenio. *Derecho Penal*. Parte General. Tomo I. Décimo Octava Edición. BOSCH. Casa Editorial S.A. Barcelona. 1980. p. 112.

<sup>16</sup> *Idem*. p. 117 y 118.

título I donde se mencionaba a la acusación así como sus requisitos y formas de hacerla, el libro V establece una acusación popular contra el homicidio donde destacaba la supremacía de los obispos sobre los jueces; además en esta legislación se vislumbra la existencia de ciertos derechos a favor del acusado al impedir la justicia oculta. En el aspecto práctico, existía una magistratura para actuar ante los tribunales en el caso de que no hubiera un interesado que acusara al delincuente y que actuaba en nombre del monarca. Una característica importante de esta legislación es la de haber hecho uno de los primeros esfuerzos por otorgarle garantías al individuo.

La *Promotoría Fiscal* existió desde el siglo XV fundamentada en los ordenamientos de Don Juan II de 1436 así como en las disposiciones de los reyes católicos de 1480 donde se establecía una Procuraduría y una Promotoría Fiscal, para que a través de dichos órganos se denunciaran los delitos y éstos se castigaran, a pesar de ello se había negado la posibilidad de acusar a una persona hasta que no se hubiere hecho una causa conocida, o que fuera hecho notorio, es decir que existiera una denuncia o querrela o que existiera flagrancia. Posteriormente Felipe II en el siglo XVI determinó la existencia de un Procurador para las causas civiles y otro para las penales, quien sostendría las acusaciones en caso de que no las sostuviera un acusador privado.

Estos funcionarios eran abogados designados por los reyes encargados de defender los intereses de carácter fiscal así como causas de utilidad pública, encargados también de promover el castigo de los delitos que perjudicaran a la sociedad.

Con las Ordenanzas de Medina del 21 de julio de 1494, se dispuso la intervención de dichos funcionarios ante las apelaciones interpuestas sobre los delitos y pecados cometidos para que estos no quedaran impunes, esta nueva facultad llevó a una diferenciación con Carlos I el 4 de diciembre de 1528, quien a través de una ley determinó que los Procuradores se encargarían de los aspectos

fiscales y los Promotores Fiscales se encargarían de la persecución de los delitos. Posteriormente, se dio una unidad entre promotores para asuntos civiles o criminales de forma que el Procurador Fiscal pasó a formar parte de la Real Audiencia y actuar en aquellos casos en los que existía un interés directo de la Corona.

Con la creación de la Audiencia y Real Chancillería de Ciudad Real, constituida por las mencionadas ordenanzas, se crearon los ejes sobre los cuales giró la administración superior de justicia castellana, modelo que se siguió en las Indias, creando la Audiencia de Santo Domingo, en 1512 y posteriormente en México, la cual se creó en 1544 como Audiencia y Real Chancillería de México, subsistiendo hasta el periodo liberal. Dichas audiencias se integraban con magistrados, que eran los oidores y fiscales y la de México, contaba también con alcaldes del crimen.

Los oidores y alcaldes del crimen, eran nombrados por el rey, a propuesta del Consejo de Indias, siendo su duración en el cargo ilimitada, pudiendo ser trasladados de una audiencia a otra; sus atribuciones se encontraban determinadas por sus Ordenanzas constitutivas. Teniendo los alcaldes del crimen, ronda nocturna por la ciudad, extendiendo su jurisdicción privada a cinco leguas alrededor de la ciudad audiencial.

“La Audiencia de México contaba con 8 oidores, los que se aumentaron a 10 a partir de 1776. Integraban dos salas, llamadas de justicia, con 4 y después con 5 oidores cada una. Las funciones jurisdiccionales de estas salas de justicia eran resolver las apelaciones y suplicaciones en materia civil y administrativa, así como suplicaciones en materia penal. Primeramente hubo un fiscal de lo civil para ambas salas, luego, en 1776, se aumentaron a dos, uno por cada sala; en 1776 se creó también la plaza de fiscal de la Real Hacienda que actuaban las dos salas.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> SOBERANES Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001. p. 67 y 68.

"Las audiencias de las Indias son siempre unas instituciones dedicadas a la administración de justicia y que excepcionalmente pueden tener además otras funciones, especialmente gubernativas y administrativas. La justicia se ha de administrar sin pasión y sin amor, como el fiel de la balanza. En asuntos penales las audiencias conocen en primera instancia de los *casos de corte* (muerte segura, mujer forzada, tregua y camino quebrantados, casa quemada, traición alevosa, pleitos de viudas, huérfanos y personas miserables y delitos cometidos por las autoridades judiciales menores) y de los hechos delictivos ocurridos dentro del término de cinco leguas de la ciudad audiencial; y en alzada, de las sentencias penales falladas por los citados jueces menores. Con el fallo lleva aparejadas pena de muerte, o mutilación de miembro, puede solicitarse la revista de la causa ante otro tribunal con distintos jueces. También les corresponden los delitos de falsificación de moneda y los de contrabando interior, foráneo o extranjero. Asimismo, las causas contra los *caciques de indios*." <sup>18</sup>

Se presentó una modificación tanto en el esquema social, político y jurídico, con la llega de la Ilustración, la cual no penetró en España con la misma fuerza que en Francia e Inglaterra, pero se introdujo en la sociedad hispánica.

"Evidentemente los ilustrados españoles obtuvieron algunos triunfos en la segunda mitad del siglo XVIII en los reinados de Carlos, III y IV, pero la gran victoria sería la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, la cual va tener un papel fundamental en la independencia de nuestra patria; pero aún de más importancia que esta ley suprema, tendrán una gran repercusión en los comienzos del movimiento de independentista mexicano precisamente los acontecimientos en España cuatro años antes, concretamente a partir de la invasión napoleónica a la Península Ibérica." <sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> MURO Orejón, Antonio. Lecciones de Historia de Derecho Hispano-Indiano. Primera Edición, Miguel Ángel Porrúa, S.A. Librero-Editor. México. 1989. p. 242.

<sup>19</sup> SOBERANES Fernández, José Luis. Op. Cit. p. 79.

En 1926, el Ministerio Fiscal quedó bajo la dependencia del Ministerio de Justicia siendo este completamente independiente del poder judicial y representado concretamente en el Procurador Fiscal que actuaba ante la Corte Suprema de Madrid, y varios Procuradores Generales para cada corte de apelación. De lo anterior se desprende que en el derecho español el antecedente del Ministerio Público se da para aspectos de carácter fiscal, mas que para aspectos relacionados con la representación de la sociedad y tutela de los intereses de la misma.

Si bien, las características de esta figura del derecho penal español no son muy novedosas, sino más bien una adaptación de los principios franceses a la sociedad española de la época, gran parte de la importancia de este derecho es que influyó mucho en nuestro país a raíz de la dominación española y la vigencia de esta legislación durante la época independiente, que fue el periodo de consolidación de México como Estado.

#### ***D) México***

La Institución del Ministerio Público en nuestro país, tiene una gran fuerza, ya que no sólo el artículo 21 de la Carta Magna le atribuye la función de investigar y perseguir los delitos, además es parte en la etapa procesal, siendo necesario el estudio de sus orígenes.

#### **Época Precortesiana**

En esta etapa del derecho mexicano, existe poco avance por lo que ha sido considerado como un derecho primitivo, aún más, que el de culturas como Grecia, especialmente porque era consuetudinario, lo que implicaba que quienes se encargaban de juzgar transmitían de generación en generación sus conocimientos legales.

Se contaba con un derecho consuetudinario y quines juzgaban lo trasmitían de generación en generación, contando con un procedimiento que justificaba la ejecución de las penas; existían tribunales reales, provinciales, jueces menores, de comercio, militar, etc., organizados de acuerdo a las necesidades de los reinos; asimismo existía el *Tequiacalli*, dedicada a los consejos de guerra. Los procesos se resolvían en un término corto, no era admitido el cohecho, ni se favorecía al inculpado, administrando justicia con rectitud.

"En los asuntos penales, la tramitación era semejante a la de los reinos de la triple alianza. La persecución de los delitos se llevaba a cabo de oficio, y era suficiente, para iniciarla, aun el simple rumor público, lo mismo en casos de adulterio que en otros hechos delictuosos."<sup>20</sup>

"En cada tribunal había un ejecutor. En los tribunales colegiados de México, uno de los magistrados era quien por su propia mano ejecutaba la sentencia. Las sentencias definitivas pasaban en autoridad de cosa juzgada y eran irrevocables."<sup>21</sup>

El derecho más importante que existió en nuestro país previo a la conquista española es el Derecho Azteca, caracterizado por su crueldad ya que tenía como factor común el establecimiento de la pena de muerte, la cual era ejecutada de varias formas, a través de distintos medios, como lo fueron la hoguera, ahorcamiento, ahogamiento, azotes, muerte a palos, degollamiento y desgarramiento del cuerpo; la crueldad se manifestaba también en las penas alternativas como esclavitud, mutilación, destierro definitivo o temporal, encarcelamiento en lugares de eliminación humana; de esta forma una de las penas más humillantes para los aztecas fue la quema o corte del cabello. Estas penas muchas veces no eran sólo para quien cometía el delito sino que llegaban a extenderse a los parientes del delincuente hasta el cuarto grado. "Dando la

---

<sup>20</sup> MENDIETA y Nuñez. Lucio. El Derecho Precolonial. Sexta Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1992. p. 139.

<sup>21</sup> Idem. p. 144.

impresión que para estos las Leyes, más que normas de convivencia, son medios de que se valen los que tienen en sus manos el poder para hacerse obedecer mediante el temor, convirtiendo a aquellos que les están subordinados en sumisos servidores, desconociendo la dignidad de la persona." <sup>22</sup>

La máxima autoridad judicial era el monarca azteca, quien delegaba dichas facultades en un magistrado supremo para que conociera de los asuntos en materia penal, quien a su vez nombraba otro magistrado facultado para ejercer dichas atribuciones en un territorio determinado, según el número de habitantes; éste magistrado sería el que nombraría a los jueces que estudiarían los asuntos criminales y civiles, los cuales tendrían jurisdicción por barrios y competencia para conocer de los delitos leves, ya que los delitos graves eran conocidos por un tribunal colegiado compuesto de tres o cuatro jueces, con la intención de que se dividieran el trabajo para que los jueces menores se encargaran de iniciar las actuaciones, de ordenar y realizar las aprehensiones, hasta que el magistrado supremo decidiera la sentencia definitiva.

Se considera que la figura más apegada al Ministerio Público sin que fuera lo mismo, se trataba del *Tlatoani*, el cual disponía de la vida humana a su arbitrio y era el encargado de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque quedaba principalmente como facultad de los jueces quienes realizaban la aprehensión auxiliado de alguaciles; la similitud con el actual ministerio público, radica sólo en el ejercicio de la acción.

La importancia del derecho azteca la encontramos por que a pesar de tratarse de un derecho muy primitivo existe una organización muy exacta en el aspecto judicial y en la administración de justicia ejemplificado en la forma de distribuir la competencia para los asuntos leves y para asuntos graves, así como de la apelación hecha valer ante el rey o *Tlatoani*.

---

<sup>22</sup> KOHLER, Josef. El Derecho de los Aztecas. Sexta Época. Segunda Etapa. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México. 2003. p. 435.

Tenían un importante sistema de pruebas, el cual era avanzado para su época, donde existían el testimonio, confesión, careos, indicios, documental y para casos excepcionales se utilizaba el tormento para obtener la acusación.

### Época de la Colonia

“Al llevarse a cabo la Conquista, los ordenamientos legales del Derecho Español y las disposiciones dictadas por las nuevas autoridades, desplazaron los sistemas jurídicos azteca, tezcucano y maya.”<sup>23</sup>

En un inicio la investigación y persecución de los delitos se encontraba en una total anarquía, ya que se le facultaba a las autoridades civiles, militares y religiosas, lo que concluyó con una recopilación legal llamada Leyes de Indias, hecha por Carlos II, con la cual se buscó respetar los usos y costumbres de los indígenas; de esta forma en las Leyes de 1626 y 1632 se estableció la figura del Fiscal uno para Lima y otro para México, existieron también los promotores o procuradores fiscales que fueron regulados por Felipe II, en 1565, sin que llegaran a ser una institución independiente. Además de las Leyes de Indias, a lo largo de este período rigieron paralelamente distintas codificaciones como el Fuero Juzgo, las Siete Partidas de Alfonso el Sabio y la Real Ordenanza de Intendentes expedida por Carlos III, por el buen regimiento y tratamiento de los indios, mejor conocida como Leyes de Burgos, que contaba de 35 artículos. Estableciendo esta legislación disposiciones para regular y mejorar el régimen de las encomiendas y dio un gran protagonismo a la figura del **visitador** o encargado de vigilar el cumplimiento de la leyes. Estas legislaciones eran una recopilación de distintas leyes, con las cuales se pretendía establecer una regulación para el ámbito penal, teniendo un sistema inquisitorial.

El establecimiento de un sistema penal inquisitorial, fue un gran problema

---

<sup>23</sup> COLIN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 35.

en esta época ya que implicaba tener jueces omnipotentes que dictaban medidas degradantes para la humanidad y que implicaban la violación de derechos de los acusados pues estaban totalmente incomunicados, no se les daba a conocer el nombre de su acusador, ni de los que deponían en su contra, igualmente se le negaba el derecho a tener un defensor, se dictaban las sentencias en secreto y sin haber sido oído durante el juicio. La participación de Felipe II en la legislación de la época provocó que se concentrara el poder en los obispos y corregidores aún cuando tenían la obligación de respetar el derecho indiano.

Por su parte el Virrey (quien era la cabeza del gobierno y se caracterizaba por tener un gran poder), tenía diversas facultades en la administración de justicia como lo era la designación de funcionarios y su poder le permitía intervenir en los asuntos que les eran encomendados a éstos, por lo que a través de los gobernadores mantenían el orden en las circunscripciones políticas que les eran encargadas, lo cual les permitía intervenir en materia de administración de justicia, dictando las resoluciones correspondientes en los litigios llevados dentro de su jurisdicción. Existió también la figura de los corregidores asignados por el rey a determinados distritos donde guardaban el orden público, administraban justicia y dirigían cuestiones administrativas con el apoyo de los alcaldes mayores que eran los funcionarios que se encontraban a su cargo; de lo anterior se infiere que los nombramientos de estos funcionarios dependían de cuestiones políticas, ya que era por designación directa de los reyes de España. Los cuales fueron estableciendo dichas instituciones conforme lo necesitaba el desarrollo que iban teniendo las colonias creando estructuras como lo fueron las audiencias y cancillerías reales.

El establecimiento de estructuras que impartieran justicia en la Indias, fue regido principalmente por "El Consejo de Indias quien por medio del Supremo Consejo de Indias ejercían sus funciones de gobierno tanto administrativas como judiciales y que por consecuencia emitían las leyes necesarias para su gobierno y debido a que se encontraba en Madrid las Leyes de Indias, le prohibían conocer

de los negocios entre particulares encargándose de los asuntos de segunda instancia que el rey les asignara, de repartición de indios, causas criminales en grado de apelación y causas civiles con un monto superior a los seiscientos maravedís." <sup>24</sup>

Por orden del Emperador Carlos dictada en la ciudad de Burgos en 1527 se creó la Real Audiencia de México, creada a imagen y semejanza de las españolas con una reglamentación propia y con supletoriedad de las normas de las audiencias de Granada y Valladolid y "por sus variadas funciones llegaron a tener el carácter de centros directivos y como fuentes de organización e integración social de los pueblos de sus distritos." <sup>25</sup>

Por lo que se les llegó a clasificar de acuerdo a las funciones y facultades que les eran asignadas.

En el ámbito local se encontraban los cabildos, que eran funcionarios menores con distintas funciones, entre las que destacaban las de impartir justicia que encomendaban a los alcaldes ordinarios y de hermandad, a quienes se les consideró jueces de primera instancia y así los cabildos conocían de los asuntos en segunda instancia una vez que se apelaba la sentencia de los alcaldes ordinarios y de los corregidores.

Dentro de las estructuras creadas para la impartición de justicia en las Indias, destacan varios funcionarios, siendo el principal de ellos el Fiscal del Consejo de Indias encargado de la defensa y representación de la hacienda pública con jurisdicción en las Indias; éste tenía a su cargo a dos solicitadores fiscales quienes realizaban las gestiones que le eran encomendadas uno con jurisdicción en Perú y otro con jurisdicción en la Nueva España (México). Este funcionario era también el jefe del Ministerio Público del Derecho Indiano por lo

---

<sup>24</sup> MADRID Rebolledo, Elena. *El Ministerio Público en el Derecho Indiano*. Editorial Jurídica de Chile. 1992. Tomo VI. p. 16.

<sup>25</sup> Levene, Ricardo. Autor citado por Madrid Rebolledo, Elena. Op. Cit. p. 17.

que de igual manera se debía de encargar de vigilar el cumplimiento de las leyes de Indias, debía tener el control de los funcionarios de las Indias, lo cual tenía que informar al Consejo. De esta forma, el principal funcionario relacionado con la impartición de justicia debía cuidar de las leyes del derecho colonial, estaba encargado de asuntos de carácter fiscal y a su vez de la vigilancia de los funcionarios considerados del Nuevo Continente a quienes debía de cuidar su desempeño.

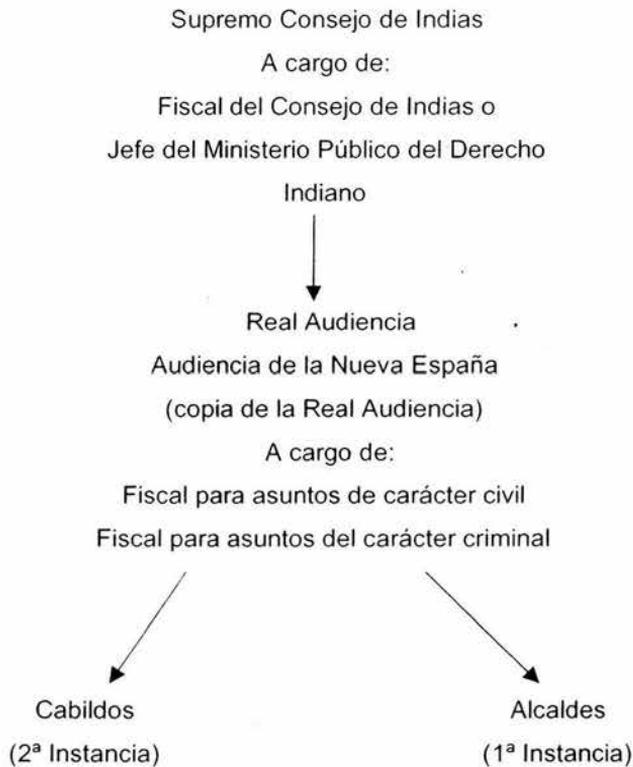
Como parte de las audiencias mencionadas, se les establecieron Procuradores o Fiscales Particulares, lo que se consideró una imitación de las instituciones españolas pues al igual que los funcionarios españoles y el Fiscal del Consejo de Indias, se debían de encargar de cuidar la hacienda pública y el cumplimiento de las normas; sólo que éstos ejercían el control dentro de los tribunales de una manera casi absoluta y al tratarse de instituciones creadas a imagen y semejanza de las españolas, el fiscal era también un antecedente importante del Ministerio Público teniendo los elementos españoles de éste, el cual quedó instituido formalmente a partir de la Cédula de Felipe IV, dictada en Madrid el 5 de octubre de 1626, donde señalaba la existencia de un fiscal para asuntos de carácter criminal y otro para los de carácter civil.

Para los tribunales inferiores existieron los promotores fiscales también llamados acusadores o agentes fiscales, cuya función era la de ejercer la acción penal contra los probables responsables, una vez que se diera fin a las investigaciones, teniendo como característica particular la obligatoriedad de su actuación en los casos en que el indiciado opusiera excepciones de embriaguez en su defensa o aquellas que le pudieran aportar una ventaja

Fue en 1549, cuando por medio de una cédula real se llevó a cabo una selección de indios para que ejercieran distintas funciones como alcaldes, jueces, regidores, alguaciles, escribanos, etc., con la intención de que la justicia se impartiera conforme a los usos y costumbres que conocían y que los habían

regido. En la misma época existieron también los caciques que se encargaban de realizar aprehensiones y declarar el derecho en casos concretos.

De lo anterior, se infiere que la estructura de la impartición de justicia en México durante la época colonial y que fue instaurada como copia de la existente en España se daba así, de acuerdo a lo señalado por la autora Elena Madrid Rebolledo:



“Para la investigación del delito, en sus formas especiales de manifestación y para aplicar las sanciones pertinentes, se implantaron: el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, la audiencia, el Tribunal de La Acordada, tribunales

especiales para juzgad a los vagos y muchos otros más.”<sup>26</sup>

A pesar de la existencia de indios, entre los seleccionados para juzgar los delitos, los abusos y la violación de los derechos de los indígenas fue permanente, así como la crueldad con que se desarrolló la actuación de los tribunales, en especial el del Santo Oficio, en las promotorías fiscales; diversos autores consideran que fue donde se gestaron las principales raíces del Ministerio Público puesto que tenían las atribuciones de:

- a. Defender los intereses tributarios de la corona,
- b. Perseguir los delitos y ser acusadores de carácter penal y
- c. Asesorar a los tribunales para vigilar la buena marcha de la administración de justicia.

#### **a) El México Independiente**

“La grave crisis producida en todos los órdenes por la guerra de independencia, motivó el pronunciamiento de disposiciones tendientes a remediar, en lo posible la nueva y difícil situación. Se procuró organizar a la policía y reglamentar la aportación de armas y el consumo de bebidas alcohólicas, así como combatir la vagancia, la mendicidad, el robo y el asalto. Posteriormente (1838) se dispuso, para hacer frente a los problemas de entonces, que quedaran en vigor las leyes existentes durante la dominación. Al quedar una legislación fragmentada y dispersa, motivada por los tipos de delincuentes que llegaban a constituir problemas políticos, pero ningún intento de formación de un orden jurídico total.”<sup>27</sup>

Cuando se proclamó la independencia de México, la mayor parte de los ordenamientos españoles no se dejaron de aplicar, teniendo su más claro ejemplo en la aplicación del Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera

---

<sup>26</sup> COLIN Sánchez. Guillermo. Op. Cit. p. 39.

<sup>27</sup> CASTELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General. Cuadragésima Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 2003. p. 45.

Instancia de 9 de octubre de 1812, así como la transcripción de sus disposiciones en la Constitución de Apatzingán (o Constitución para la Libertad de la América Mexicana) donde se establecían dos fiscales, uno para asuntos del orden civil y otro para los del orden criminal (como se había dispuesto con anterioridad para la Nueva España por Felipe IV); desgraciadamente esta Constitución nunca entró en vigor, por lo que se aplicó lo dispuesto por la Constitución de Cádiz, donde se introducen novedosamente los Jueces Letrados de Partido, uno para asuntos civiles y otro para los criminales.

La importancia de los postulados del Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, se encontró al establecer algunas disposiciones referentes a determinados derechos para el autor del delito, como la prohibición a los españoles de no apresar a ninguna persona sin que existiera información referente a la comisión de un delito, que merezca pena corporal así como un mandamiento del juez; en el caso de la flagrancia se permitía arrestar a todo delincuente y por cualquier persona; igualmente, se le dan garantías al criminal como el de saber quien lo acusa, de que lo acusa y sobre todo quedaban excluidos los tormentos, la confiscación de bienes y la imposibilidad de que la pena trascendiera a los familiares del inculgado.

La Constitución de Apatzingán, que como ya se mencionó no entró nunca en vigor, encontró su trascendencia al establecer una serie de principios filosóficos y jurídicos provenientes de la Revolución Francesa, con la diferencia de que este ordenamiento se apega a la realidad mexicana y considera tiránico y arbitrario ejercer la justicia, sin observar las formalidades de la ley de manera que por primera vez se establecen garantías para los delincuentes como lo son: de audiencia, defensa y legalidad, al establecer que nadie puede ser sentenciado sin ser previamente oído y vencido en juicio; también vuelve a prohibir la confiscación de bienes, el tormento y la detención, sin existir prueba plena o incluso prueba alguna sobre la responsabilidad penal del delincuente.

En la Constitución de 1824, se reconoce la existencia del Ministerio Fiscal, de carácter inamovible, como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia (es decir, que el Ministerio Público era parte del poder judicial y no del ejecutivo), también se le establecía un fiscal para los Tribunales de Circuito más no para los Juzgados de Distrito, estableciendo un fiscal para cada uno de ellos hasta 1834.

Las Bases para el Reglamento de la Corte Suprema de Justicia del 14 de febrero de 1826, señalan como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causa penales en las que la federación tenga algún interés, así como en los recursos de jurisdicción federal para entablar el recurso de competencia e igualmente se estima necesaria su participación en visitas semanales a las cárceles. Por decreto del 13 de mayo de 1826, se aprobó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la República, donde se detalló sobre las actuaciones del fiscal y de sus agentes.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que regían a través de la Ley Quinta lo referente al Poder Judicial, el cual era ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los jueces subalternos de primera instancia; como parte del Poder Judicial se encontraban además los fiscales para cada uno de los tribunales superiores de los departamentos y un fiscal de la corte marcial, todos tenían las características de ser vitalicios e inamovibles ya que no se podían remover ni suspender. Sus principales aportaciones fueron las de establecer la conciliación como un paso previo al inicio de un juicio por el delito de injurias, la necesidad de la existencia de pruebas que hagan presumible la responsabilidad penal para llevar a cabo la prisión preventiva; prohíbe la existencia de más de tres instancias, el embargo de bienes salvo que exista responsabilidad pecuniaria y se embargaría sólo por el monto equivalente al adeudo, de igual forma establecía que se debía decretar la libertad en aquellos casos en que a lo largo de la causa penal se desprendía la falta de responsabilidad penal. Estas reglas fueron establecidas claramente a través de la Ley para el arreglo provisional de la administración de justicia de los tribunales y

juzgados del fueron común del 22 de mayo de 1837. El Reglamento para el Gobierno Interior de los Tribunales Superiores de fecha 15 de enero de 1838, estableció una serie de obligaciones para el fiscal como lo eran el de asistir a los acuerdos semanales y extraordinarios, las vistas de las causas en que el tribunal lo acordara y promover de manera oral o por escrito cuando fuese necesario para la pronta administración de justicia.

En las Bases Orgánicas de 1843, se contempló nuevamente la existencia de un fiscal como parte de la Corte Suprema de Justicia (artículo 116) pero lo más importante de ellas, es el hecho de que todas las aprehensiones requerían de un mandato judicial, excepto en los casos de delitos flagrantes donde existía la obligación de poner a disposición de la autoridad judicial en el menor tiempo posible, por cualquier persona que tuviera conocimiento de los hechos.

Desde las Bases para la Administración de la República, dictadas bajo el régimen de Santa Anna hasta la Constitución de 1853, se establece el cargo de Procurador General de la Nación, con un nivel similar al de ministro de la Corte Suprema de Justicia, para atender los intereses de la nación en los negocios contenciosos, en lo referente a la hacienda pública y asesorar al gobierno en todos los ramos necesarios del derecho; de esta forma se debía de presentar en todos los tribunales como representante de la nación y en los de rango inferior cuando lo disponga el respectivo ministerio.

En la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia del 16 de diciembre de 1853, emitida bajo el régimen de Santa Anna, se organizó a los procuradores de los tribunales, según lo establecido el 15 de enero de 1838 siendo ésta la mejor organización y sistematización del Ministerio Fiscal que se estableció como una magistratura especial dependiente del poder ejecutivo, teniendo distintas categorías como:

- Promotores Fiscales

- Agentes Fiscales
- Fiscales de los Tribunales Superiores
- Fiscal del Tribunal Supremo

Como atribuciones del Ministerio Fiscal se establecieron:

- A. Promover la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales y juzgados, y la de las disposiciones, reglamentos y ordenanzas respectivas a la administración de justicia.
- B. Defender a la Nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte de los juicios civiles de la competencia de la autoridad judicial.
- C. Interponer su oficio en los pleitos y causas comunes que correspondan a la autoridad judicial e interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno.
- D. Interponerlo igualmente en todas las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria.
- E. Promover cuanto crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia y defensa de la jurisdicción ordinaria y de la autoridad del tribunal respectivo, y castigo de los jueces o subalternos que falten a sus deberes.
- F. Entablar o proseguir de oficio, o auxiliando el derecho de las partes a favor de la observancia de las leyes, los recursos de nulidad contra los fallos pronunciados en los juzgados y tribunales.
- G. Acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes.

- H. Averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias que cometieren y promover su reparación.
- I. Intervenir en todos los demás negocios y casos que dispusieran las leyes.

Por su parte, a los Fiscales se les facultó para:

- A. Dirigir por sí mismos los negocios más importantes de su oficio, distribuyendo los demás entre sus agentes.
- B. Dar instrucciones a sus agentes para el desempeño de los negocios que fueren encomendados.
- C. Instruir a los promotores fiscales de los juzgados, responder a sus consultas y hacerles las indicaciones y prevenciones convenientes para el cumplimiento de su obligación.
- D. Exponer cuanto les pareciere conveniente cuando se ofreciere duda de ley, con el fin de obtener de la autoridad correspondiente las aclaraciones oportunas.
- E. Examinar cuidadosamente por sí mismo o por sus agentes las listas que deben remitir los tribunales y los jueces de primera instancia a los superiores respectivos y pedir lo que corresponda, según el estado en que se encuentren las causas.
- F. Cotejar los memoriales ajustados cuando haya de asistir e informar a la vista.
- G. Llevar un libro en que se asiente la entrada y salida de expedientes, y presentar al gobierno y al tribunal respectivo, lista de los despachos por sí y

por sus agentes, en los términos que disponga el reglamento interior.

H. Ejercer las demás atribuciones que dispongan las leyes.

Las anteriores facultades se establecieron a pesar de que se creó al Procurador General, titular del Ministerio de Justicia, parte del poder ejecutivo, cuya función es la de defender los intereses nacionales ante el poder judicial pero con la característica especial de participar en lo referente a la Hacienda Pública.

En 1855, el Presidente interino Juan Álvarez, expidió la Ley de Administración y Organización de Justicia de los Tribunales de la Federación, que fue aprobada por Ignacio Comonfort, para derogar la expedida por Santa Anna, donde se establecía la imposibilidad de recusar a los fiscales, lo más importante de esta ley, se dio con la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito, compuesto de cinco magistrados y dos fiscales quienes también formaban parte de la Suprema Corte y de los Tribunales de Circuito extendiéndose el 25 de abril de 1856 a los juzgados de distrito a través de la publicación del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana donde también se estableció que los tribunales debían tomar como base de la consignación a la averiguación previa realizada por el fiscal.

Para la elaboración de la Constitución de 1857, se contempló un proyecto donde se prevenía la existencia de un Procurador General y un Fiscal dependientes de la Suprema Corte, aunque finalmente quedó:

*Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en pleno o en salas, de la manera que establezca la ley.*

*Artículo 96.- La ley establecerá y organizará a los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.*

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha presidido, serán nombrados por el Ejecutivo.

La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común del 29 de noviembre de 1858, reprodujo lo establecido por la Ley Lares de 1853, aunque manifiesta la irrecusabilidad de los fiscales y la buena fe del ministerio fiscal.

En el año de 1862, se estaba trabajando para crear un Código Penal para el Distrito Federal, mismo que debería sustituir el conjunto heterogéneo de normas de la fase virreinal, siendo interrumpido por el imperio de Maximiliano, aprovechando una nueva comisión el proyecto y el 7 de diciembre de 1871, comenzó a regir en el Distrito Federal y el Territorio de Baja California.

Durante la intervención francesa, en 1865, se establecen las facultades de los departamentos ministeriales y determina la organización del Ministerio Público al Ministerio de Justicia.

Durante la llamada época de la Reforma, Benito Juárez expide en 1869, la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, estableció tres promotorías fiscales para los juzgados en materia penal distintos a los de materia civil, de esta forma, por primera vez se les denomina Ministerio Público, sin que haya cambios significativos pues tiene las mismas funciones del Ministerio Fiscal Español, pero que encuentran cierta similitud con el funcionario francés por que aunque son la parte acusadora, no tiene el monopolio de la acción penal.

Asimismo, "el 15 de junio de 1869 se introdujo en el procedimiento penal del Distrito Federal el jurado popular, sistema que no dio buen resultado; y el 4 de diciembre de 1869 se introdujo la libertad bajo fianza."<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> FLORIS Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décima Cuarta Edición. Editorial Esfinge. Estado de México. 1997. p.183.

También, se crearon la Ley Orgánica del Amparo y la Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal, así como se estableció el Semanario Judicial de la Federación.

El primer Código de Procedimientos Penales fue promulgado en 1880, tiene la característica de ser el pilar de la organización del Ministerio Público ubicándolo como una magistratura instituida para pedir la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad (artículo 28), defendiendo ante los tribunales los intereses de la misma según los casos y medios señalados por las leyes. Este Ministerio Público no era responsable y además dirigía a la Policía Judicial; no obstante, no se les reconoció aún el ejercicio exclusivo de la acción penal (artículos 276 y 654 fracción I). En este mismo Código, se establece la obligación de la policía judicial de investigar los delitos, por lo tanto es la encargada de reunir las pruebas y procurar descubrir a los probables responsables.

Junto con la promulgación de dicho código, se expidió también la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California de 1880, donde se determinó que el Ministerio Público fuera un auxiliar de la administración de justicia e instituye la figura de los Procuradores de Justicia para el Distrito Federal y para el Partido Sur de Baja California. De esta manera, los agentes de la policía judicial quedaban subordinados a los Procuradores de Justicia y a los Agentes del Ministerio Público. Se equipararon los requisitos para ser Procurador, con los requisitos para ser Magistrado; siendo el Procurador inamovible y los agentes podían ser removidos por el Ejecutivo a petición del Procurador, sin embargo ninguna de las dos figuras eran recusables. De esta forma entendemos que el inicio de la estructura actual del Ministerio Público se ubica en esta etapa pues es de aquí donde inicia de manera concreta y legalmente la institución actual del Ministerio Público en México.

El Código Adjetivo de 1894, dio las mismas características del Ministerio

Público francés teniendo, como se desprende del párrafo anterior las funciones de auxiliar de la administración de justicia, estaba sujeto a la policía judicial y tenía injerencia en los tribunales para cuestiones de interés social y representación de la sociedad.

El 30 de junio de 1891, se expidió el primer Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal y nuevamente se le organizó como auxiliar de la administración de justicia pero dependiente de la administración pública federal, concretamente de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

### **b) Porfiriato**

En esta época, continuo “la corriente de los grandes códigos mexicanos, distritales y federales, ya iniciada bajo Juárez, se continúa con brillo y alrededor de ellos hallamos muchas otras leyes, generalmente de buen nivel técnico.”<sup>29</sup>

El Código Penal para el Distrito Federal, fue modificado en diversas ocasiones en el año 1871; así como en 1896 se reglamentaron los juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito.

En el año de 1900, se promulgó un nuevo reglamento que no cambió las condiciones del anterior pues fue hasta 1903 que Porfirio Díaz publicó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal y Territorios Federales, donde se marca una diferencia importante al establecer que el Ministerio Público no sólo como parte de la administración de justicia sino también como parte del juicio, pudiendo intervenir en todos los asuntos de interés público, así como para representar a ausentes, menores e incapaces; de esta manera se le concedió el monopolio de la acción penal.

Las características otorgadas por Porfirio Díaz al Ministerio Público, logran

---

<sup>29</sup> Idem. p. 190.

que se le se le diera una claridad total a la dependencia del Ministerio Público del Procurador de Justicia y por ende del poder ejecutivo, lo cual llevó a la creación y establecimiento de una nueva institución denominada Procuraduría de Justicia, estando a la cabeza de esa nueva institución emanada del poder ejecutivo el citado Procurador, para que así dejaran de depender de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

### ***c) De la Revolución Mexicana a nuestros días***

Al finalizar la Revolución Mexicana, se convocó a elecciones por el Jefe del Ejército Constitucionalista para integrar el Congreso Constituyente que fue instalado formalmente el 21 de noviembre de 1916, siendo el día de su sesión inaugural cuando Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 y donde al Ministerio Público se le daba una nueva estructura y misión, siendo esta la de otorgarle constitucionalmente el monopolio del ejercicio de la acción penal, así como dejar a su cargo la búsqueda de elementos de prueba para acreditar la responsabilidad penal apoyado en la Policía Judicial, con la intención de separar por completo la investigación de la función de dirimir controversias judiciales puesto que debía de estar a cargo de un órgano judicial para poder eliminar las violaciones a los derechos de los ciudadanos y en particular de los probables responsables; de esta forma se le quitó a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad de aprehender y perseguir a todas aquellas personas consideradas sospechosas.

El proyecto inicial presentado por Venustiano Carranza establecía:

*Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estarán a disposición de éste.*

La finalidad del proyecto transcrito anteriormente, se dio en virtud de que había errores en exceso derivados de la actuación de los jueces, muchas veces en virtud de la persecución de inocentes, por lo que con el nuevo sistema de organización se pretendió que el Ministerio Público hiciera a un lado toda la serie de vicios surgidos con motivo de la actuación simultánea de funcionarios jurisdiccionales y administrativos, por lo que igualmente se pretendió dar una nueva cara a los jueces y magistrados. De la misma manera, se pretendía que se le quitara la facultad persecutoria de la policía dependiente de los presidentes municipales, así como a la policía común por medio del establecimiento de la policía judicial, puesto que no existían medios de prueba para perseguir a un responsable sino simples criterios particulares. Por lo anterior y luego de los debates y razonamientos realizados por el constituyente, quedó como redacción final de dicho texto:

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

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

Respecto al Distrito Federal, se establecieron las bases de la legislación confiriéndole dicha facultad al Congreso de la Unión:

*Artículo 73: El Congreso tiene facultad:*

*VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo*

*someterse a las bases siguientes:*

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

La finalidad de las reformas realizadas, y hasta ese momento novedosas, tenía como finalidad la de garantizar la libertad individual con apoyo de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, al establecer que nadie puede ser detenido sino por orden expresa de toda autoridad judicial expedida en los términos señalados por el mismo artículo. Lo anterior, se dio en virtud de que la propuesta de reformas a la Constitución de 1857, realizada por Venustiano Carranza, buscaba finalizar el abuso de poder en que se incurría constantemente al recaer en una sola figura las fases de investigación y de consignación, provocando con ello la nula existencia de garantías individuales.

En el ámbito federal, el Ministerio Público quedó regulado a través del artículo 102 donde se establecía que la ley organizaría al Ministerio Público, cuyos funcionarios serán nombrados por el Ejecutivo, quedando a la cabeza un Procurador General quien debía de cumplir los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia. De esta forma sería el encargado de la persecución de los delitos ante los tribunales de competencia federal, de forma que sería también el encargado de solicitar las órdenes de aprehensión contra los probables responsables, buscar un avance en los juicios para garantizar la existencia de una justicia pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que determine la ley. Con estas disposiciones, se dio inicio a la vida de una institución pública específica para la organización del Ministerio Público en el Distrito Federal, dependiente directamente del Gobierno Federal como parte del entonces Departamento del Distrito Federal que en ese entonces y hasta 1997 tuvo la naturaleza de departamento administrativo.

Al Procurador General, se le faculta también como consejero del gobierno, así el y sus agentes quedaron con la obligación de someterse a la ley, señalándolos como responsables de toda falta, omisión y violación en que incurrieran con motivo o en ejercicio de sus funciones, también debían de participar en los asuntos en que la federación fuese parte o tuviera algún interés y en las controversias constitucionales que se suscitaren entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado.

Una vez promulgadas las reformas aprobadas a la Constitución de 1857, se elaboró la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales promulgada el 9 de septiembre de 1919, donde se contemplaba la reglamentación de las nuevas disposiciones introducidas a través de la Constitución de 1917, de manera que se pudiera adaptar la figura del Ministerio Público a las nuevas instituciones sociales con sus diferentes reformas. Para poder incorporar la procuración de justicia a la nueva estructura dictada se promulgó una nueva ley en 1929, teniendo ésta la función de ir depurando las técnicas de investigación utilizadas, de igual manera se trató de dar una mayor amplitud al ámbito de actuación de la Procuraduría local, lo cual realizó a través de la creación del departamento de investigaciones con agentes de la policía judicial adscritos a las delegaciones y de esta forma sustituir a las comisarias.

Como se fue considerando que las Leyes Orgánicas del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1919 y 1924 a pesar de haber sido promulgadas conforme a la constitución de 1917, continuaban con los rezagos del pasado se fueron modificando con la intención de eliminar dichas fallas, por lo que en 1928 se dividió por delegaciones en el Distrito Federal, sustituyendo a los municipios promulgando estas reformas el 12 de octubre de 1929, teniendo además la intención de depurar la técnica de la acción de la institución; dicha ley se derogó en 1954 cuando se expidió una nueva ley donde se amplió la estructura

de la institución.

Es en 1971, cuando cambia su denominación a Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debido al decreto que reformó los artículos 43 y 73 constitucionales, donde se determinó convertir en estados federados a los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo y teniendo a partir de 1985 con la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se han establecido las principales facultades y funciones de los asuntos de la institución; de este reglamento el más importante ha sido el de 1989 donde se llevó a cabo una desconcentración administrativa así como una profesionalización para el servicio brindado por los servidores públicos y a partir de ahí se ha ido reformando conforme ha sido necesaria la creación de nuevas áreas o ramas para la procuración de justicia.

A manera de este fragmento, tenemos que se encuentran tres elementos en la institución del Ministerio Público mexicano, que pueden ser entendidos como los principales antecedentes de esta institución y que son:

A. Elemento Francés.- De aquí es donde toma sus principales características, encontrando también las de unidad e indivisibilidad, pues al actuar lo hace en nombre y representación de la Institución.

B. Elemento Español.- De esta legislación, al ser la que predominó durante la época de la Colonia, tomando de ella lo referente al procedimiento en la manera de formular conclusiones, los cuales tienen la misma forma de los pedimentos del promotor fiscal ante el Tribunal de la Inquisición.

C. Elemento Mexicano.- De aquí se toma el otorga el monopolio del ejercicio de la acción penal en forma exclusiva para el Ministerio Público y además lo faculta como jefe de la policía judicial.

Quizá la conclusión más exacta respecto a la identidad del Ministerio Público y de su organización, se encuentra dentro de las mismas disposiciones reglamentarias de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se establece: "Serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales que correspondan, los subprocuradores, el Coordinador de agentes del Ministerio Público, el Coordinador de delegaciones, el Coordinador del Ministerio Público Especializado, el Contralor Interno, el Visitador General, el Supervisor General de Derechos Humanos, los directores de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, Jurídico Consultivo, de Consignaciones, del Ministerio Público en lo familiar y en lo Civil, así como los subdirectores generales, directores y subdirectores de área y jefes de departamento que estén adscritos y cuyas funciones así lo requieran."<sup>30</sup>

De lo anterior se concreta legalmente una de las principales características que rigen al Ministerio Público como institución y que son base de su introducción en las instituciones de procuración de justicia mexicana y para nuestro estudio en el Distrito Federal que es la de tratarse de una institución compuesta completamente por Ministerios Públicos.

## ***1.2 Evolución de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal***

Podemos afirmar que este organismo tiene su antecedente en la reforma del 22 de mayo de 1900, en los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, misma que por influencia francesa suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General al Fiscal, que eran electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte y dispuso que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que debía presidirlo, serían nombrados por el ejecutivo.

---

<sup>30</sup> Artículo 2º, párrafo tercero, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1995.

Con anterioridad, la situación del Ministerio Público tanto en la esfera federal como la del Distrito Federal era bastante imprecisa, pero de manera predominante las diversas constituciones y las leyes orgánicas mexicanas situaron a dicha institución dentro del poder judicial, siguiendo la tradición española, y este modelo era también seguido por la dispersa legislación relativa al Distrito Federal y a las restantes entidades federativas.

La reforma constitucional de 1900, se reglamentó en el ámbito nacional al modificarse el Título preliminar del Código Federal de Procedimientos Penales de 1895, relativo a la organización del poder judicial federal, por ley promulgada el 3 de octubre de 1900, para otorgar carácter institucional al procurador, al establecerse la procuraduría general.

Con estos antecedentes, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903, que por vez primera organizó al citado Ministerio Público local en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la unión, pero no de manera unitaria, pues se crearon varios procuradores de justicia como jefes del citado Ministerio Público, uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y el Territorio de Quintana Roo, un segundo procurador para los partidos del centro y sur de Baja California, con residencia en La Paz, y un tercero en territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo nombre.

El texto original del artículo 73 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con los lineamientos señalados en la base VI, que ha sido modificada en varias ocasiones, pero en cuanto a la organización del Ministerio Público se conserva en lo esencial el inciso 5º de dicho precepto (con excepción de la referencia a los territorios federales, que como es sabido fueron suprimidos en 1974).

En el fundamento histórico contemplado en la Carta Magna de la Institucionalización del Ministerio Público, como órgano encargado de la persecución e investigación de los delitos, teniendo bajo su mando y autoridad inmediata a la Policía Judicial, en los artículos 21 y 122 de la Constitución de 1917, se habló por primera vez de acuerdo con dicha disposición actualmente en vigor, que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General que reside en la Ciudad de México, y que será nombrado de acuerdo a lo señalado en el Estatuto de Gobierno, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente; determinando su organización, competencia y norma de funcionamiento el citado Estatuto y la Ley Orgánica respectiva.

Con apoyo en el citado precepto constitucional se expidieron para el Distrito Federal las leyes orgánicas, comenzando por la de 1919, en la que se regulo por primera vez la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal y en la que se dispuso que el Ministerio Público ejercitaría ante los tribunales las acciones penales, tales como la persecución, investigación y represión de los hechos delictivos y penados por las Leyes Comunes del Distrito y Territorios Federales, así como la defensa de los intereses de las mencionadas entidades. Se encontraba organizada por un Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, seis Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, cinco Agentes adscritos a los Juzgados Civiles de la Ciudad de México y los Agentes necesarios en Juzgados Penales y de los Juzgados de los Territorios Federales.

La de 1929, que se creó el 7 de octubre de ese año, siendo Presidente de la República el Licenciado Emilio Portes Gil, en la cual se suprimió a los Municipios; y en la que se establece por primera vez la obligación que tiene el Ministerio Público de exigir la reposición de los daños ocasionados a raíz de la comisión de los ilícitos, en los términos que disponía el Código Penal. Además, se

contempló la existencia de un Laboratorio Científico de Investigaciones que contaría con las Secciones Periciales de: Dactiloscopia, Criptografía, Balística, Caligrafía, Bioquímica y Medicina Forense.

En esta su organización se define de la siguiente manera un Procurador, seis Agentes Auxiliares, dos Agentes del Departamento de Investigaciones y los necesarios para los tribunales civiles y penales.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales de 1954, en la que se les otorgó atribuciones a los Agentes Auxiliares, tales como: a) Intervenir como Agentes Especiales en los asuntos que determinara el Procurador, b) Dictaminar sobre la procedencia del Desistimiento de la Acción Penal, c) La Formulación de Conclusiones No Acusatorias y d) La Falta de Elementos para Ejercitar Acción Penal. También en esta ley, son creados el Departamento de Servicios Periciales y se amplían las secciones periciales (Laboratorio de Criminalística y Casillero Judicial, Psicometría, Ingeniería, Documentología, Idiomas, Ablución, Mecánica y Electricidad, Incendio y Tránsito de Vehículos), la Dirección de Investigación y Dirección de Policía Judicial, la que se integra con un Departamento de Investigaciones de Emergencia, Guardia de Agentes y Escuela Técnica de Policía Judicial.

“La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, de 1971, introdujo un cambio de notable trascendencia en la estructura de la Institución, al crear los Departamentos de Averiguaciones Previas. Se trató de órganos desconcentrados con importantes atribuciones delegadas. Esos órganos pueden ser citados como antecedente de las Delegaciones de Circuito y de Procedimientos Penales de la Procuraduría de la República, y del proceso de desconcentración en la del Distrito Federal. El reglamento de 1989 incluye una Dirección General de Coordinación de Delegaciones, y destina su Capítulo Décimo Sexto a la desconcentración por territorio a través de delegaciones regionales, cuyas funciones derivan de acuerdo

del Procurador." <sup>31</sup>

Cambiando en 1971 por el nombre más apropiado de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la ley del mismo nombre (con supresión de la mención de los territorios federales) del 5 de diciembre de 1977, ya que estos se erigieron en Estados de la Federación, mediante la Reforma Constitucional del 8 de octubre de 1952. Aquí, ya dentro de la estructura de la Procuraduría, se distingue la creación del Instituto de Formación Profesional con su Director General y un Subdirector General. La cuarta Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entró en vigor el 1 de enero de 1972, en la que se observó por primera vez la Organización y Funcionamiento de la Procuraduría y las actividades relativas a la procuración de justicia, y no solo a la figura del Ministerio Público, asimismo se establecieron los requisitos para ser Perito y Policía Judicial de la Institución, así como también se creó la Dirección y Subdirección General de Servicios Periciales y el Departamento de Criminalística e Identificación se amplió y se incluyó un laboratorio criminalístico. Nace el Instituto Técnico de la Procuraduría, donde la participación docente del mismo sería obligatoria para el personal de la Institución, con la finalidad de lograr la formación y perfeccionamiento profesional de éste.

En 1977, se hace referencia ya dentro de la estructura de la Procuraduría, a la creación del Instituto de Formación Profesional con su Director General y un Subdirector General; considerando a los Agentes del Ministerio Público y Agentes de la Policía Judicial como personal de confianza. Por primera vez se contempla a la Oficial Mayor en la estructura de la Institución; creando la Dirección General de Participación Ciudadana, cuya atribución fue la de coordinarse con asociaciones profesionales, escuelas y universidades para convenir la forma de participación ciudadana en la procuración de justicia.

---

<sup>31</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989, p. 283.

En 1983, la Ley estableció que la Procuraduría sería una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en la que se integra la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus auxiliares directos, contemplando además, bajo su mando inmediato a los Servicios Periciales y a la Policía Judicial.

Será el Procurador quien expida los Acuerdos, Circulares y Manuales de Organización y Procedimientos conducentes para el buen desempeño de las funciones de la Procuraduría.

Se crea la Dirección de Asuntos de Menores e Incapaces, que viene a dar protección a los mismos, mediante la intervención del Ministerio Público en los Juicios Civiles o Familiares que se tramitan ante los tribunales respectivos.

Algo que es importante enfatizar, es el hecho de que en esta Ley se contempla por primera vez que se podría imponer al personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sanciones administrativas por faltas en que incurrieren en el servicio, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En 1996, se establece el Servicio Civil de Carrera para los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; así como, se señalan los requisitos para ingresar como Ministerio Público y Policía Judicial. Sujetándose también que los servidores públicos de la Institución estarán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Además en esta ley se sustituye el término cuerpo del delito por elementos del tipo penal y se maneja el concepto de delito grave, lo cual cambiaría en la siguiente reforma.

Finalmente, en 1999 se incluye nuevamente en la ley el término cuerpo del delito, modificándolo por elementos del tipo penal; misma que actualmente se encuentra en vigor. de esta manera surge el actual Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se publicó el 27 de octubre de 1999, en el que se determina la Estructura Orgánica Básica de esta Institución.

### ***1.3 Referencias de visitas a través de la historia***

“La institución de la visita es sinónima de inspección, trátase de la realizada a la actuación pública de un gobernante o funcionario que a la de un organismo colegiado indiano. Las características de las visitas son: inspección, tramitación, secreta, a cargo de un visitador con plena libertad de actuación; amplia, en cuanto a su extensión tópica; sin plazo fijo; encaminada comúnmente a averiguar el funcionamiento de una institución y de sus componentes y de las responsabilidades derivadas del cumplimiento o incumplimiento de su misión oficial.”<sup>32</sup>

Las visitas de supervisión fueron el método de control utilizado por la Corona Española como medio de control de poder más efectivo, respecto a su gobierno y administración por tres siglos en la Indias o América.

Dichas supervisiones consistían en inspecciones ordenadas por las autoridades superiores o a determinados territorios, funcionarios u organismos en particular; por ello se les dividió en dos formas, unas generales que eran utilizadas para circunstancias excepcionales y que se les destinaba una jurisdicción determinada y otras particulares que eran destinadas para un determinado funcionario, o bien para un organismo específico de cualquier índole.

Las visitas de supervisión se establecieron con un triple objetivo que era:

---

<sup>32</sup> MURO Orejón, Antonio. Op. Cit. p. 279.

- a) Limitar el poder de los funcionarios de las Indias en relación con las autoridades metropolitanas.
- b) Evitar los excesos y abusos de poder de las autoridades frente a los particulares.
- c) Controlar la corrupción.

Aún con el origen español de las visitas, tuvo las características de desarrollarse con mayor éxito dentro de los nuevos territorios y en el caso concreto de las autoridades indianas, se debió a que la aplicación de una legislación especial en el nuevo continente se realizó con mucha desconfianza derivada principalmente de la extensión y diversidad de los territorios gobernados, así como de la dificultad de comunicación que implicaba lo anterior, lo cual generó el abuso excesivo del poder y corrupción de los funcionarios quienes aprovechaban la impunidad en que se desenvolvían generalmente, por lo que se fueron creando distintos medios con los que se pretendió controlar a las instituciones como lo fueron los juicios de residencia, las pesquisas y las visitas.

Las visitas al nuevo continente existieron desde los comienzos de la conquista, pero la regulación se dio de forma sistemática a partir de la segunda mitad del siglo XVI, según lo estableció Felipe II. Posteriormente, hubo una decaída en las visitas de supervisión dejándolas prácticamente en un abandono a mediados del siglo XVII donde sólo se realizaban las visitas de carácter específico, como resultado de las constantes quejas y mal ambiente generado por los visitantes en sus visitados; a pesar del negativo ambiente que rodeó a las visitas, un siglo después, en el reinado de Carlos III se reestablecieron como paso previo a las reformas borbónicas, lo cual significa que se reanudaron con la finalidad de controlar nuevamente el poder con vistas a la nueva organización del sistema de gobierno durante la segunda parte del siglo XVIII.

Las características de las visitas eran muy variadas principalmente por la variedad de las instituciones, así como de los funcionarios que existían en ellas,

teniendo como medio para llevar a cabo su estudio a las partes en el juicio, el procedimiento a seguir y los efectos jurídicos de su actuación.

Los jueces visitadores tenían generalmente problemas con respecto a su competencia, la cual le era señalada en la comisión o encargo señalado por el monarca, que además se encargaba de determinar la competencia así como de ampliarla, pues era el único facultado para acordar al respecto. Las autoridades involucradas para la realización de la visita como lo eran el virrey y las audiencias desconocían su alcance y además debían ayudarle en aspectos como facilitarle información necesaria sin que pudieran entrometerse en la gestión. De igual forma el visitador encomendado y sus informes se debían guardar en secreto absoluto, lo cual implicaba una incertidumbre entre las autoridades y funcionarios que eran visitados. Las autoridades que podían ser supervisadas mediante visita podían ser todos los funcionarios de mayor o menor rango, así como cualquier organismo público incluyendo autoridades eclesiásticas, seculares y regulares, con la diferencia de que las vistas eran realizadas en esos casos por miembros de la iglesia; de este último aspecto es necesario señalar que se denota claramente el amplio poder que tenía la iglesia y que igualmente era muy difícil controlar el poder que se le había dado, llegando al grado de utilizar medios de control a los utilizados por las autoridades administrativas.

Para la realización de las visitas se iniciaba con el nombramiento del visitador por parte del rey o monarca español, lo cual se hacía con el mayor secreto posible puesto que la mayoría de las veces se ordenaban las visitas con base en denuncias concretas de abusos cometidos por determinado funcionario o institución; lo cual requería además que se actuara con extrema rapidez por parte del visitador.

Una de las medidas, que se tomaban para poder realizar la visita que era al encargado de llevar a cabo la acción, se le daba la facultad de consultar toda la documentación que se considerara conveniente del visitado antes de partir a su

encargo, esto es, desde España se le proporcionaba información respecto a la persona o institución sujeta a visita; la gestión preparatoria a la visita era encomendada generalmente a el Consejo de Hacienda y la Casa de Contratación de Sevilla, lo cual reflejaba la precisión de los datos que existían en poder de la Corona respecto de las diversas instituciones existentes.

Se consideró como segundo paso, el recibimiento del visitador, el cual debía de ser solemne junto con sus acompañantes, si es que existían, dentro del territorio designado por el monarca. La solemnidad era completada por la absoluta discreción que debía rodear la actuación del visitador, especialmente en cuanto al guardado de sus papeles y documentos pues dicha información se consideraba valiosa; por estas características se puede entender porque era considerado un huésped que resultaba inconveniente pero que por su importancia se le rodeaba de gran honor y dignidad.

Una vez realizada la visita y con fundamento en la información obtenida, se realizaba la publicación de los resultados y el requerimiento a la autoridad, trámites que eran revestidos aún de mayor solemnidad; la publicación se llevaba a cabo por edictos y a viva voz remitiendo copias de ello a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos, con la intención de convocar a todos los que se sintieran agraviados y llevaran a cabo sus denuncias dentro del plazo establecido para ello. Una vez llevado a cabo este paso se procedía a la recusación del visitador, quien podía ser recusado desde el momento en que su nombramiento era hecho público; algo muy característico se dio en que la figura de la recusación fue utilizada muy a menudo por los funcionarios o incluso los propios virreyes. Lo que llevó incluso a provocar una gran lentitud dentro del trabajo encomendado con motivo de las visitas, por ello se le permitió al visitador nombrar una serie de acompañantes, quienes actuarían en su nombre mientras se llevaba a cabo la tramitación de la recusación, y una vez terminado dicho proceso, se presentaría el nuevo visitador de manera solemne ante el juez y una vez hecho el procedimiento anterior, se escucharían las quejas contra el visitado durante un plazo de sesenta

días y así determinar si se le había denunciado al juez por causas mal juzgadas o para los demás funcionarios por adquisición ilícita de bienes.

De igual forma los visitadores atendían las demandas voluntarias o bien realizaba interrogatorios para los testigos que se creyere fueren necesarios para rendir el informe respecto de la vista, pues no sólo eran referentes a la actuación del funcionario sino también eran referentes a la moralidad y a las buenas costumbres; y en virtud de que los testigos podían dar testimonio a favor o en contra del funcionarios visitados, su participación era guardada con el mayor secreto posible con la intención de evitar represalias en su contra por el visitado.

La parte final del procedimiento de visita consistía en el examen de la documentación referente al caso, lo cual se efectuaba al revisar los libros de acuerdos de las audiencias y los de la Hacienda Real para el caso de oidores u oficiales de la realeza, quienes fueron los funcionarios más visitados; para los cabildos, se les revisaba sus actas en caso de oficios concejales o las causa pendientes para las visitas a las cárceles; la única prohibición que tenía al respecto era la revisión de la correspondencia directa de los funcionarios con el rey.

Una vez que se establecía la recopilación total de información, al visitador le correspondía el establecimiento de los cargos que podían ser comunes o particulares, los primeros para todos los miembros de la institución visitada y los segundos eran para cada funcionario en específico; debido a la carga de trabajo que representaba la visita, se convertía en un procedimiento lento y pesado en virtud del número de visitados y de la cantidad de cargos a denunciar, lo cual fue generando vicios dentro del trabajo de la visita, pues para señalar el total de cargos, un visitador podía tardar años, entonces acarrearba gastos excesivos de tiempo y de dinero en una vista por parte de la Corona y a su vez llegaba a provocar que se relajara en exceso la conducta del visitador con respecto al visitado, evitando realizar denuncias o actuar relajadamente con los abogados o

escribanos, entonces los efectos de la visita se revertían a aquellos para los cuales se había establecido inicialmente y no lograba sus objetivos, pues se reducían significativamente los cargos que existían en contra de dicho funcionario.

Los cargos señalados por el visitador debían ser notificados al visitado, quien a partir de ese momento tenía diez días para responder con sus descargos, los cuales realizaban de una manera detallada y acompañados de la gran cantidad de testigos en defensa del visitado; es en este momento cuando, a partir de la información secreta y de los cargos y descargos presentados, se deducían las responsabilidades contra el visitado de manera que si se implicaban graves causas en su contra, el juez visitador podía ordenar la suspensión y hasta el destierro del funcionario; sin embargo y al tratarse, generalmente, de funcionarios españoles se aplicó un criterio casuístico y restrictivo, pues tenía que existir una grave acusación en contra de un funcionario para que se le suspendiera del oficio, incluso no existió un virrey que haya sido suspendido de su encargo. Como característica particular, la plaza o magistratura del suspendido, no se podía utilizar que se hubiera sentenciado al funcionario en el Consejo de Indias y en otros caso como las suspensiones y privaciones de cargos de ministros, era necesario contar con la aprobación y una consulta previa al rey; además de ello los visitados no gozaban de su sueldo y en caso de ser absueltos se les indemnizaba con salarios perdidos.

Al finalizar la visita se realizaba un informe o resumen llamado Memorial Ajustado para ser enviado al Consejo de Indias, con la intención de que se facilitara el trabajo de los consejeros donde entre otras cosas, también se les debía designar el salario correspondiente al escribano y a los visitadores y un auto de conclusión de la visita; de éste se sacaba una copia que se quedaba en las Indias, sin que dejaran de existir casos en los que se prohibiera la obtención de copias y se enviara todo a España con el sigilo correspondiente.

El Consejo de Indias sólo conocía sobre visitas realizadas en contra de

altos funcionarios de la Corona como lo fueron los virreyes, oidores presidentes, oficiales del Tribunal de Cuentas, oficiales reales de hacienda y gobernadores; ahí se revisaba el expediente por el Fiscal del Consejo quien lo remitía a la sala designada especialmente por el presidente para que ésta dictara la sentencia que podía ser una multa, suspensión, privación o inhabilitación temporal o definitiva del oficio y para casos más graves se llegaba a la pena corporal; en el caso de suspensión o inhabilitación del cargo, se nombraba a otra persona para ocupar la plaza.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVICIOS

“La Procuraduría General de Justicia, incorpora diversas instituciones, vinculadas entre sí por su común destino al servicio de la justicia: Ministerio Público, policía judicial y servicios periciales, más los órganos de colaboración o auxilio administrativo. Cada una de estas instituciones posee naturaleza propia y características específicas, a pesar de que las últimas funjan como auxiliares de la procuración de justicia, encomendada al Ministerio Público. Por ende, la ley que las abarca debe utilizar el único nombre que las incluye: el de la procuraduría en la que se hallan encuadradas.”<sup>33</sup>

#### ***2.1 Obligaciones Éticas y Administrativas de los Servidores Públicos***

En este apartado enunciaremos los conceptos jurídicos y principios éticos, esenciales e indispensables para el buen desempeño del empleo, cargo o comisión que tengan asignados los servidores públicos o los derechos y obligaciones, y en su caso las responsabilidades derivadas de su incumplimiento, además de los procedimientos aplicables al caso.

Lo anterior, con la finalidad de dar a conocer las responsabilidades que tienen los servidores públicos, el “Código de Conducta”, previsto en el Acuerdo A/003/98, emitido por el C. Procurador; así como las sanciones administrativas y

---

<sup>33</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Temas y Problemas de Justicia Penal. Semanario de Cultura Mexicana. México.1996. p. 166.

penales por su violación.

Es menester hacer mención en los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia, contenidos en el Código de Conducta, así como en la probable responsabilidad penal en la que pudiera incurrir el servidor público por el indebido ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto en el Título Décimo Octavo, Delitos contra el Servicio Público cometidos por Servidores Públicos, del Código Penal para el Distrito Federal.

### ***A) Conceptos Generales***

Es importante para un mejor entendimiento del presente capítulo, mencionar los conceptos de cada uno de los términos que serán empleados y como van siendo concatenados.

Enunciaremos primeramente, la definición de lo que es el servicio público, misma que se toma del diccionario, en este caso como la "Institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público."<sup>34</sup>

Desde el punto de vista del personal que presta el servicio, es el empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, en el Poder Judicial o en el Poder Legislativo, según lo establecido en el artículo 108 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>34</sup> Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Copyright 2000. DJ2K-2325.

El término servicio público, encuentra su origen en Francia en el año 1970 aproximadamente, consagrándose en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, de dicho concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa, de lo anterior, se desprende que el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa.

“Tratando de sustituir el criterio de soberanía y poder público, un sector importante pero limitado de la doctrina francesa vino a colocar la noción de *servicio público* como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo.”<sup>35</sup>

Algunos juristas elaboraron diversas acepciones, entre los exponentes de las teorías objetiva y subjetiva en México, nos encontramos con el trabajo de distinguidos teóricos del derecho administrativo, los cuales han realizado valiosas aportaciones doctrinales, mencionando a Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Acosta Romero, entre otros.

El servicio público es creado por el Estado a través de leyes emanadas del Poder Legislativo, siendo estos continuos, uniformes, regulares y permanentes, suponiendo una obra de interés público satisfaciendo el interés general sobre el particular, además de estar encaminados a satisfacer necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales.

Andrés Serra Rojas, habla de la función pública que “se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y

---

<sup>35</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 2002. p. 21.

demás actividades del Estado.”<sup>36</sup>

Hablemos ahora del personal que desempeña ese servicio público, comenzando por la conceptualización de **servidor público**, entendiendo este, como “Toda persona que se desempeña como representante de elección popular, como miembro del poder judicial, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.”<sup>37</sup>

Según lo establecido en la Constitución; derivándose de esto los derechos, obligaciones y responsabilidades que debe cumplir de acuerdo a sus funciones, los servidores públicos.

Para Luis Delgadillo Gutiérrez, “el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado.”<sup>38</sup>

Es importante señalar el concepto de **autoridad**, ya que los juristas, aluden este término a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores del poder. El significado jurídico de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura, por lo tanto gira, alrededor del concepto de facultad. De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Un individuo (o grupo) tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima. Es de esta manera como se identifica autoridad con la fuerza o poder de orden jurídico.

El derecho reclama autoridad, para regular toda forma de comportamiento; reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales.

---

<sup>36</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décima Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. p. 359 y 360.

<sup>37</sup> Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>38</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. Segunda Edición. Limusa Noriega Editores. México. 2003. p. 176.

En este caso, la autoridad reside en la persona física, trabajador del Estado, dotada por la ley de poder público; el maestro Gabino Fraga, señala: "cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad."<sup>39</sup>

Entonces consideramos que los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, es decir están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución; pueden, si la ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y servidores públicos, a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida.

Podemos entender ahora, lo importante de mencionar este punto respecto a la autoridad, fijando especial interés para que los servidores público investidos de autoridad, no abusen de la misma en el ejercicio de sus funciones. Además al consagrar la garantía de legalidad, el artículo 16 de nuestra Carta Magna, impone, que el acto de molestia que afecte a los bienes e intereses de los particulares provenga de autoridad competente, recogiendo el mandato constitucional la idea de que la autoridad debe fundar y motivar sus decisiones, para cubrirlas de legalidad.

"El término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."<sup>40</sup>

Asimismo, haremos una introducción a la **responsabilidad**, la cual ha sido

---

<sup>39</sup> FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 23.

<sup>40</sup> Tesis jurisprudencial número 75, legible en la página 115 del Apéndice del Semanario-Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965, sexta parte. Común al Pleno y Salas.

objeto de diversas controversias entre juristas; para determinar un significado es importante hacer alusión a aquellos usos que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

El significado que recoge la dogmática jurídica, de acuerdo a H. Kelsen, "un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo)." <sup>41</sup>

Situación que se puede aplicar a los servidores públicos. Cuando mencionamos responsabilidad, hacemos referencia a que los servidores públicos, como tales deben hacer un correcto ejercicio del servicio público, siendo éstos quienes representan a las Instituciones de gobierno de la administración pública sobre los intereses de los sujetos pasivos.

También es importante enfatizar que dentro de la Constitución existen principios rectores del servicio público, siendo los siguientes: **honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia**, en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, en el servicio público (artículo 113 constitucional); y **eficiencia, eficacia** y honradez en la administración de los recursos económicos afectos a los servicios públicos (artículo 134 constitucional).

### ***B) Marco Jurídico Aplicable en el Servicio Público***

"Las normas jurídicas aplicables al servidor público, se conforman de dos hilos conductores: la moral y el derecho." <sup>42</sup>

En este apartado haremos una mención muy escueta, ya que en el capítulo tercero de la presente tesis se hará un estudio detallado y minucioso del marco

---

<sup>41</sup> KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Ediciones Peña Hermanos, México. 2001, p. 112.

<sup>42</sup> PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo. *Deontología Jurídica*. Ética del Abogado y del Servidor Público. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002, p. 129;

jurídico. Primeramente mencionaremos que en los artículos 109 fracciones I y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se atiende a la responsabilidad de los servidores públicos desde el punto de vista político y administrativo; además, el artículo 110 señala quienes pueden ser sujetos de juicio político, encontrando entre ellos al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y la aplicación de las sanciones. Lo anterior, va de la mano con lo preceptuado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que en su Título Segundo habla de los procedimientos en materia de juicio político y en su Título Tercero hace mención a las Responsabilidades Administrativas. En tanto la regulación laboral del servidor público se encuentra descrita en el apartado B del artículo 123 de la propia constitución.

Asimismo, se cuenta con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual precisa en su cuerpo la estructura y funcionamiento dentro del ámbito de sus facultades; y en el Reglamento de la citada ley, la competencia y organización de la Institución, misma que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público y el despacho de los asuntos, que se resolverán en los términos y disposiciones constitucionales, la citada ley y otros acuerdos, todo esto con el objeto de procurar justicia.

El Procurador General de Justicia como Ministerio Público, delega sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Procuraduría, para que lleven a cabo el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, (haciendo mención que existen ciertas atribuciones que no puede delegar) con el fin de que el Ministerio Público como su oficial secretario actúen siempre en forma imparcial en toda su actividad y funcionamiento en la aplicación de la ley cuando actúan como autoridad, además sin olvidar que la Institución del Ministerio Público es de buena fe, y según el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela "El Ministerio Público es una institución de buena fe porque no es un acusador ciego que necesariamente obedezca consignas de determinados funcionarios, sino que analizando cada caso concreto determina dos cuestiones fundamentales: si los

hechos denunciados configuran el carácter delictivo de acuerdo a la ley, y si las personas a quienes se considera como sus autores, han asumido o no en su comisión o perpetración, presunta responsabilidad."<sup>43</sup>

Todas las actuaciones del Ministerio Público como autoridad, así como todas sus ordenes deberán ser cumplidas en la medida y términos posibles, sin olvidar que deben ser constitucionalmente fundamentadas y motivadas al caso concreto.

Asimismo, se impondrá al personal de la Procuraduría por las faltas en que incurran en el desarrollo de sus servicios las sanciones administrativas ordenadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, llevando a cabo el procedimiento que esta ley menciona y en caso de que exista la comisión de un delito por parte de un servidor público de la Institución, se estará a lo dispuesto por el Código Penal para el Distrito Federal, Título Décimo Octavo.

### ***C) Responsabilidades de los Servidores Públicos***

El Estado tiene como función primordial velar por los intereses comunes de la sociedad, promover el bienestar de la misma y ejercer los actos de coerción que la ley le permite; por lo tanto el Estado a través de sus Instituciones se organiza para cumplir con las funciones que constitucionalmente tiene asignadas, siendo los servidores públicos, mediante los diferentes órganos del Estado, que administran los asuntos públicos y procuran e imparten justicia, son ellos en los que se concretiza y personifica la acción del Estado en sus muy variadas y complejas funciones, por lo que tienen grandes responsabilidades, pues su incumplimiento produce consecuencias graves para la sociedad; por eso existe un régimen de responsabilidades administrativas.

De acuerdo a la Constitución, existen tres tipos de responsabilidades: la

---

<sup>43</sup> Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia. Editorial Memoria. México. 1979. p. 36.

responsabilidad política (artículo 109 fracción I), la responsabilidad penal (artículo 109 fracción II) y la responsabilidad administrativa (artículo 109 fracción III). Si bien el propósito de este trabajo es abordar sólo las responsabilidades administrativas, mencionaremos las otras dos.

**Responsabilidad Política:** De conformidad con el artículo 109 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

De lo anterior se desprende, que existen ciertos servidores públicos que por su alta jerarquía e investidura y por facultades y funciones que desempeñan, están sujetos a un sistema de responsabilidades políticas, que no es aplicable a la generalidad de quienes prestan un servicio público; por lo anterior la Constitución señala cuales son: "Senadores y Diputados Federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como organismos paraestatales." <sup>44</sup>

Entonces, tenemos que existe responsabilidad política cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que se desempeñan en el ámbito Federal y del Distrito Federal, incurren en actos u omisiones que perjudican los intereses públicos fundamentales o de buen despacho. De acuerdo a lo señalado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7º, mencionando los actos que perjudican los intereses públicos

---

<sup>44</sup> Lo preceptuado por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fundamentales.

“Los servidores públicos que se desempeñan en el ámbito estatal incurren en responsabilidad política, cuando cometen violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”<sup>45</sup>

El juicio político se inicia con una denuncia presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta cámara sustancia el procedimiento correspondiente y en su caso presenta la acusación ante la Cámara de Senadores la que regirá, sólo puede ser iniciada en el momento en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. En cuanto a las sanciones, estas pueden ser destitución o la inhabilitación de uno y hasta veinte años, de acuerdo a los artículos 110 constitucional y 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Responsabilidad Penal:** Los servidores públicos también están sujetos a responsabilidades penales, haciendo notar que algunos de ellos cuentan con fuero constitucional y que para ser sancionados penalmente, es necesario remover ese fuero a través de un juicio de procedencia, el cual se inicia, sustancia y resuelve en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los servidores públicos que carecen de fuero constitucional, se sujetaran al procedimiento penal ordinario que señala el Código Penal vigente para el Distrito Federal en su Título Décimo Octavo, Delitos contra el Servicio Público cometidos por Servidores Públicos.

En cuanto a los delitos, nuestro ordenamiento jurídico señala los siguientes: Ejercicio Indebido y Abandono del Servicio Público artículo 259; Abuso de Autoridad y Uso Ilegal de la Fuerza Pública artículo 262; Coalición de Servidores Públicos artículo 266; Uso Indebido de Atribuciones y Facultades artículo 267;

---

<sup>45</sup> Artículo 110 de la Carta Magna.

Negación del Servicio Público artículo 270; Cohecho artículo 272; Peculado artículo 273; Tráfico de Influencia 271, Concusión 279, Enriquecimiento Ilícito 275, Usurpación de Funciones Públicas 276. Delitos en los cuales el bien jurídico tutelado va a ser el correcto ejercicio del servicio público, en donde el sujeto activo debe ser un servidor público y el sujeto pasivo la sociedad o el particular que ve afectados sus intereses.

**Responsabilidades Administrativas:** En este régimen de responsabilidades, no se admiten distingos, esto es, todo servidor público puede ser sujeto de esta clase de responsabilidad. El propósito de este régimen es salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servidor público (fracción III del 109 constitucional). Asimismo el artículo 113 de la Carta Magna establece: *Las leyes sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables a los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios ocasionados*, todo lo anterior nos lleva de la mano para poder analizar este régimen, ya que se relaciona con el Título Tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Responsabilidad Civil:** El artículo 109 Constitucional, que establece los diferentes tipos de responsabilidad, no define la responsabilidad civil, sin embargo "en la Exposición de Motivos de las reformas a este título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, se hace referencia a ella.”<sup>46</sup>

No obstante lo anterior, el artículo 111 del citado ordenamiento, en su párrafo octavo, menciona esta responsabilidad, la cual se genera a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.

Para el autor Juan Roca Guillamón, existe también “La responsabilidad civil que debe de afrontar de forma subsidiaria el Estado y las Administraciones Públicas para reparar los daños producidos por la actuación de sus funcionarios o dependientes, cuando éstos resulten penalmente responsables, no aparecía claramente establecida en el Código Penal de 1973, y tan solo un ejercicio de plausible voluntarismo jurídico por el Tribunal Supremo, frente al criterio restrictivo de que hizo gala en épocas anteriores, había permitido una subsunción de tales supuestos. Se ha podido apoyar las condenas al Estado y, en general, a las Administraciones Públicas, como responsables civiles subsidiarios de una actuación dañosa y al tiempo penalmente reprobable de alguno de sus agentes, funcionarios o empleados públicos.”<sup>47</sup>

#### ***D) Obligaciones de los Servidores Públicos***

En este punto es necesario poner en claro quienes son sujetos de este tipo de responsabilidad, siendo entre otros los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal (artículo 108 constitucional).

Las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, se encuentran plasmadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y cuyo incumplimiento ocasionara el procedimiento

---

<sup>46</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p.187.

<sup>47</sup> ROCA Guillamón, Juan. La Responsabilidad del Estado y de las Administraciones. Editorial Porrúa. S.A. México. 1989. p. 490 y 491.

administrativo de responsabilidad y las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

“Las veintidós fracciones del artículo 47 de la iniciativa se encuentran presididas por una idea de valor, un ideal, en suma, que determina las características de la gestión pública: salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en la gestión.”<sup>48</sup>

En un Estado en donde el derecho debe regir la actuación de sus servidores públicos, es necesario que éstos respondan por las consecuencias que ocasione su incumplimiento a la ley, así como por su actuación deshonesta, cuando busquen beneficios ilegítimos y finalmente asumirán las consecuencias por su deslealtad a las instituciones, ya que violenta los principios que tiene encomendados constitucionalmente.

Las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la citada ley, refieren principalmente, el desempeño del servicio que tiene encomendado; el trato que el servidor público debe tener con sus superiores, sus compañeros de trabajo y con la ciudadanía; la honestidad en el manejo de asuntos que se tienen encomendados y de los recursos públicos a su cargo; el abuso de autoridad e incumplimiento de la ley; y otros aspectos diversos.

Cada una de las conductas que como responsabilidades administrativas se describen en el mencionado artículo, proponen preservar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sin embargo, lo anterior no se agota con lo expuesto en el citado artículo, sino que en las fracciones XXII y XXIV del mencionado artículo, existe una gama de posibilidades al establecer, la primera de las mencionada, como obligaciones

---

<sup>48</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Justicia y Reformas Penales. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1985. p. 31.

de todo servidor público señala: "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público", y la segunda de ellas: "prevé que tienen que cumplir las demás obligaciones que impongan otras leyes y reglamentos." Por lo tanto, se observa que los servidores públicos, tienen obligaciones de dos ordenes: un catálogo general que es aplicable a todo servidor público, sea cual fuere la función que desempeñe y cuyos enunciados se contienen en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y un catálogo específico aplicable a los servidores públicos que desempeña funciones específicas, como por ejemplo los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, cuya regulación se contiene en los ordenamientos que norman su actuación.

Es importante mencionar las responsabilidades de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, ya que es parte central del tema de esta tesis; además, de que tienen enorme relevancia por ser quienes tutelan y defienden los intereses de la ciudadanía. No solo se encuentran regulados por lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que cuentan con un ordenamiento específico que norma sus funciones y su actuación, siendo esta la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que establece las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, cuyo incumplimiento da lugar a la aplicación de sanciones administrativas; así como en su artículo 53 señala que el personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones "observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia". Lo anterior, pone de manifiesto que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, tienen ordenamientos jurídicos que regulan su funciones; por lo que hace al Ministerio Público, sus auxiliares, policía judicial y peritos tiene también establecidas sus obligaciones en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus artículos 46, 53, 55 y las disposiciones reglamentarias de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal.

Para el jurista Andrés Serra Rojas "los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes propios de un sector de la administración, como son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, el servicio exterior el magisterio y otros."<sup>49</sup>

### ***E) Procedimiento Administrativo de Responsabilidad***

A la instancia que le compete la sustanciación del procedimiento administrativo y la aplicación de las sanciones correspondientes, es la Contraloría Interna de cada dependencia. El procedimiento posibilita una investigación administrativa amplia, permitiendo utilizar todos los medios de prueba que señala la ley. Sin embargo, existe una paradoja en el régimen jurídico aplicable a este procedimiento, ya que por un lado lo regula la propia Ley Federal de Responsabilidades y por la otra se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; no obstante ello la sustanciación del procedimiento de responsabilidad y la aplicación de las sanciones correspondientes hacen que las contralorías, no sólo sean órganos formalmente administrativos, sino que son verdaderos órganos jurisdiccionales.

En el caso del procedimiento administrativo de responsabilidad que se lleva a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para sus servidores públicos, es necesario contar con una serie de aspectos generales, tales como:

---

<sup>49</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 293.

- Quejas y Denuncias en general.- siendo esta la manifestación verbal o escrita hecha ante el órgano de control interno, por cualquier persona y/o servidor público que tenga conocimiento de presuntas irregularidades administrativas, cometidas por un servidor público durante el desempeño de sus funciones.
  
- Auditorias.- con motivo de la practica de revisiones a las actividades de las diversas unidades administrativas de la Institución, el conocimiento de las irregularidades detectadas por el personal adscrito a la propia Contraloría Interna (artículo 72 fracciones X y XI del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).
  
- De la Visitaduría General.- con motivo de la práctica de evaluaciones técnico-jurídicas de las actividades sustantivas de la Institución, el conocimiento de las irregularidades detectadas por el personal adscrito a la Visitaduría General (artículo 73 fracción II del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).

De lo anterior, se desprende la necesidad de contar con los aspectos anteriores para allegarse de elementos de prueba que den inicio al procedimiento correspondiente, por irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos ante la Contraloría Interna de la Institución, que se encargara de sustanciar los procedimientos de responsabilidad, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 64 señala como debe ser llevado el procedimiento, levantando acta circunstanciada de todas y cada una de las diligencias que se lleven a cabo, mismo que se inicia con la cita al probable responsable, en el que se le hace saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan y se le designa día para celebrar audiencia y para que ofrezca pruebas, si en esta audiencia la Contraloría Interna no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la practica de investigaciones y

citar para otra u otras audiencias.

Concluida la etapa de investigación y desahogadas las pruebas ofrecidas, la Contraloría Interna resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes; por ello con motivo del incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hará acreedor a cualquiera de las sanciones administrativas, que establecen las diversas fracciones del artículo 53 del citado ordenamiento y que son:

I. **Apercibimiento público o privado:** corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

II. **Amonestación pública o privada:** corrección disciplinaria.

III. **Suspensión:** sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones sin goce de sueldo, por un tiempo determinado (máximo 90 días).

IV. **Destitución:** sanción administrativa por la cual el servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

V. **Sanción económica:** consistente en la aplicación de dos tantos de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados que se impone al servidor público (en relación con el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

VI. **Inhabilitación:** es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial, que pudiera ser hasta por 20 años.

Finalmente, el servidor público afectado por las resoluciones administrativas anteriores, podrá interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente

ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo establece el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## ***2.2 Estructura Orgánica y Atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal***

Primeramente, una estructura orgánica es la composición de unidades administrativas, que de acuerdo al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal integran la Institución, conforme a los criterios de nivel de mando y atribuciones, ordenados y codificados de tal forma que sea posible observar los niveles jerárquicos y sus relaciones.

Como tal, la estructura orgánica se representa gráficamente en un organigrama de cada unidad administrativa, que es el órgano que tiene funciones y actividades propias que lo distinguen y diferencian de los demás de la Institución, en la que se refleja de forma esquemática todas las áreas, su posición, relaciones de dependencia, niveles de mando, líneas de autoridad y asesorías.

Es importante señalar que la estructura orgánica cuenta con niveles jerárquicos organizacionales, los cuales asignan un grado determinado a las Unidades internas que les define, el rango o actividad y responsabilidad independiente de la clase de función que se les encomiende realizar.

Para ubicar cada una de las unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es básico enunciar su clasificación de acuerdo a sus funciones, enunciando primeramente las Normativas que llevan a cabo funciones de concertación de políticas, normas, reglas o lineamientos. Técnicas, son aquellas en las que se efectúa el desarrollo de estudios y proyectos sobre materias específicas o especiales. Las Operativas realizan actividades derivadas de las anteriores y por último tenemos las Mixtas que realizan funciones de dos o más tipos de las

funciones mencionadas.

Es necesario contar con un método de distribución de la autoridad y de la responsabilidad, que sirva para establecer canales prácticos de comunicación entre grupos, por ello es necesario contar con una organización que combine el trabajo de los individuos o grupos con los elementos necesarios para su ejecución.

La organización de la Procuraduría General de Justicia se encuentra en la Ley Orgánica de la Institución, basada en los artículos 21 y 122 letra D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus artículos 1º y 2º, establece la organización de la misma, que ésta presidida por el Procurador General, el cual ejercitara las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal, para investigar y perseguir delitos de acuerdo a las demás disposiciones aplicables; además los artículos 21, 113 y 134 de la Constitución, establecen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia, como rectores de la función pública en general y del Ministerio Público en particular, conformando el Código de Conducta.

El Capítulo Primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, denominado: De las atribuciones, establece entre otros aspectos la forma en que el Procurador delega sus funciones para el despacho de sus asuntos; el Capítulo Segundo, denominado: De las Bases de Organización, señala en el artículo 16, que el Procurador estará a cargo de la Procuraduría, además de ser el Titular de la Institución del Ministerio Público.

El Acuerdo A/004/2000, emitido por el C. Procurador, habla de la organización interna de la Procuraduría en congruencia con el artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la misma Institución; por lo que para el ejercicio de sus atribuciones se integrara por unidades administrativas, tales como: Oficina del Procurador, cinco Subprocuradurías, Oficialía Mayor, Jefatura de la Policía

Judicial, Visitaduría General, Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador, Contraloría Interna, Coordinación General de Servicios Periciales, Direcciones, entre otras; contando además con agentes de la policía judicial, peritos, personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

A continuación se mostrara el organigrama de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
  - Jefatura General de la Policía Judicial
  - Visitaduría General
  - Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador
  - Contraloría Interna
  - Coordinación General de Servicios Periciales
  - Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos
  - Dirección General de Política y Estadística Criminal
  - Dirección General de Comunicación Social
  - Dirección General del Instituto de Formación Profesional
  - Dirección General del Albergue Temporal
- Subprocuraduría Averiguaciones Previas Centrales
  - Fiscalía Central de Investigaciones para Robo de Vehículos y Transporte
  - Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales
  - Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de Personas e Instituciones
  - Fiscalía Central de Investigación para Delitos Financieros
  - Fiscalía Central de Investigación Delitos Sexuales

- Fiscalía Central de Investigación para Homicidios
- Fiscalía Central de Investigación para Menores
- Fiscalía Central de la Agencia 50
  
- Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentrada
  - Fiscalía Desconcentrada Álvaro Obregón
  - Fiscalía Desconcentrada Azcapotzalco
  - Fiscalía Desconcentrada Benito Juárez
  - Fiscalía Desconcentrada Coyoacán
  - Fiscalía Desconcentrada Cuajimalpa
  - Fiscalía Desconcentrada Cuauhtémoc
  - Fiscalía Desconcentrada Gustavo A. Madero
  - Fiscalía Desconcentrada Iztacalco
  - Fiscalía Desconcentrada Iztapalapa
  - Fiscalía Desconcentrada Magdalena Contreras
  - Fiscalía Desconcentrada Miguel Hidalgo
  - Fiscalía Desconcentrada Milpa Alta
  - Fiscalía Desconcentrada Tlahúac
  - Fiscalía Desconcentrada Tlalpan
  - Fiscalía Desconcentrada Venustiano Carranza
  - Fiscalía Desconcentrada Xochimilco
  - Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas  
Zona Oriente
  - Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas  
Zona Poniente

Es importante señalar que anteriormente las diferentes Fiscalías Desconcentradas estaban divididas por Agencias de Investigación y actualmente se dividen en Coordinaciones Territoriales.

- Subprocuraduría Procesos

- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Norte
- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Sur
- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Oriente
- Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal
- Fiscalía de Procesos del Ministerio Público en lo Civil
- Fiscalía de Procesos del Ministerio Público en lo Familiar
- Fiscalía de Mandamientos Judiciales
  
- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos
  - Dirección General Jurídico Consultiva
  - Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración Justicia y Seguridad Pública
  - Dirección General de Derechos Humanos
  - Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad
  - Dirección General de Servicios a la Comunidad
  - Dirección General de Atención a Víctimas del Delito
  
- Oficialía Mayor
  - Dirección General Programación, Organización y Presupuesto
  - Dirección General Recursos Humanos
  - Dirección General Recursos Materiales y Servicios Generales
  - Dirección General Tecnología y Sistemas Informáticos
  - Dirección Ejecutiva de Bienes Asegurados

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para el cumplimiento de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le confiere, las delega en las siguientes unidades administrativas:

Los órganos centrales que se encuentra en la Procuraduría son:

**Las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas Centrales y Desconcentradas**, que tienen como atribución perseguir los delitos del orden común, así como recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, (artículos 2º fracción I y 3º fracción II de la Ley Orgánica de la Institución).

**Subprocuraduría de Procesos**, su atribución es ejercer acción penal ante el órgano jurisdiccional competente para los delitos del orden común, además de solicitar las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación en su caso, (artículo 4º fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

**Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos**, misma que vela por la legalidad y el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia y debida impartición de justicia, además interviene en la protección de los intereses individuales y sociales en general, (artículos 2º fracción II y 7º fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

**Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad**, la cual se encarga de proteger los derechos e intereses de los menores incapaces, ausentes, y otros de carácter individual o social, (artículo 2º fracción III de la Ley Orgánica de la Institución).

**Oficialía Mayor**, establece las normas y sistemas para la administración de los recursos materiales, financieros y tecnológicos de la Institución, así como los bienes asegurados en los términos de la normatividad aplicable, (artículo 67 fracción III de la Ley Orgánica de la Institución).

**Contraloría Interna**, evalúa y da trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de quejas y denuncias, que se presenten en contra de servidores públicos de la Procuraduría e iniciara la investigación correspondiente, (artículo 72 fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

**Visitaduría General**, desarrollar y ejercer las normas de control y de evaluación técnico jurídica en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones aplicables; además deben practicarse visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público y sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la misma, y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas, (artículo 73 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Institución). Dicho organismo es materia de la presente tesis por lo en el Capítulo IV de la misma, se hará un análisis detallado de sus funciones y atribuciones.

**Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador**, establece de conformidad con los lineamientos del Procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento de los dictámenes sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal, (artículo 74 fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

**Unidad de Comunicación Social**, planea, organiza, coordina y ejecuta los Programas de Comunicación Social, (artículo 32 fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

**Dirección General de Política y Estadística Criminal**, investiga y determina las causas que dan origen a los delitos, precisando los lugares de su comisión, además de que da a conocer el impacto social que producen, para la creación de estrategias que apoyen su prevención y el combate a la impunidad en coordinación con las unidades administrativas competentes, (artículo 31 fracción II de la Ley Orgánica de la Institución).

**Jefatura de la Policía Judicial**, dictar las medidas idóneas para que las investigaciones se lleven a cabo bajo los principios de legalidad, eficiencia,

profesionalismo y honradez, (artículo 76 fracción III de la Ley Orgánica de la Institución).

Los órganos desconcentrados son:

**Instituto de Formación Profesional**, participar en la formulación, regulación y desarrollo del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría, (artículo 79 fracción I de la Ley Orgánica de la Institución).

"El órgano desconcentrado de la procuraduría, constituye una pieza fundamental para el servicio civil de carrera, a la manera en que lo son, para sus respectivos supuestos, los órganos equivalentes en los poderes judiciales federal y del Distrito Federal. La atribución básica del Instituto, que se desarrolla en las restantes a su cargo, se expresa de esta forma: "Participación en al formulación, regulación y desarrollo del servicio civil de carrera. A esto se destinan diversos programas." <sup>50</sup>

**Fiscalías Desconcentradas**, mismas que tendrán atribuciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, consignaciones, derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a víctimas del delito, seguridad pública, política y estadística criminal y servicios administrativos, (artículo 45 de la Ley Orgánica de la Institución).

**Albergue Temporal**, es un órgano desconcentrado de la Institución, con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente del Procurador; donde se protegen los intereses de los menores e incapaces, (artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Institución).

Lo anterior, está basado en la función importante de la Procuraduría

---

<sup>50</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Temas y Problemas de Justicia Penal. Semanario de Cultura Económica. México. 1996. p.172 y 173.

General de Justicia del Distrito Federal, que es brindar una pronta y expedita procuración de justicia para la ciudadanía.

### **2.3 Funciones del Ministerio Público**

Para este apartado es necesario, aun cuando en el Capítulo I de la presente se tocó el tema, hacer una referencia de lo que es el Ministerio Público como Institución Jurídica, es decir, un órgano público específico tutelador de los legítimos intereses de la colectividad (estado, sociedad y particulares) y pugna por accionar un derecho que ha sido infringido, buscando en todo momento su reparación. Es quien ostenta en forma imparcial el monopolio del ejercicio de la acción penal, siendo una institución de buena fe, además debe vigilar la legalidad en la esfera de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia; y cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, y todas aquellas facultades que la ley otorga injerencia en u calidad de representante social. Como institución jurídica encargada de representar los intereses de la sociedad podrá tener competencia en materia tanto penal, civil, familiar, mercantil, etc.; asimismo, tiene como atribución la averiguación previa y durante el proceso, aportar pruebas necesarias y acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado aplicado al caso concreto.

“Frecuentemente se afirma, con argumentos atendibles, que el Ministerio Público contemporáneo aparece, propiamente, durante la Revolución francesa y en la legislación napoleónica. De ahí proviene el nombre actual de la institución, a partir de la designación del *Ministere Public.*”<sup>51</sup>

Al Ministerio Público le incumben dos actividades fundamentales: la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal, durante el proceso penal

---

<sup>51</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. El Sistema Penal Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México. 1993. p. 105.

mismo.

El Ministerio Público tiene como características principales su indivisibilidad, autonomía, jerarquía y unidad. "Constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección. Es indivisible, en el sentido de que ante cualquier tribunal y por cualquier oficial que la ejercite, el Ministerio Público representa siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el Estado. Cada uno de ellos en el ejercicio de sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público como si todos sus miembros obran colectivamente. A la pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de los Institutos: unidad en la diversidad."<sup>52</sup>

Conforme al artículo 21 Constitucional, le corresponde al Ministerio Público investigar los delitos auxiliado de una policía, la cual estará bajo el mando directo e inmediato de él; por lo que le corresponde el inicio de la averiguación previa cuando tiene conocimiento de hechos que pueden ser constitutivos de delito.

"Al Ministerio Público de la ciudad de México, encabezado por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, cuenta con otras facultades, entre ellas la representación de los intereses de menores e incapaces ante los órganos de justifica familiar."<sup>53</sup>

El artículo 4º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece quienes son Agentes del Ministerio Público.

La función principal que debe llevar a cabo todo Agente del Ministerio Público en el ámbito de procuración de justicia, es atender a las personas que

---

<sup>52</sup> CASTRO V., Juventino. El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1999. p. 55 a 57.

<sup>53</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 107.

acuden a sus coordinaciones territoriales para exponer y solicitar la impartición de justicia, cuando son objeto de algún hecho que origina su intranquilidad y afecta su esfera jurídica. "Para la investigación de los hechos delictivos el Agente del Ministerio Público contara con auxiliares directos en este caso Policía Judicial y Servicios Periciales." <sup>54</sup>

Así como el "Oficial Secretario, en tanto auxiliar directo del Ministerio Público, será responsable fundamental, de dar fe de la legalidad de los actos del agente del Ministerio Público, suplir legalmente a éste en sus ausencias; de las labores de auxilio al representante social. . ." <sup>55</sup>

Ambos deben coadyuvar en la integración y perfeccionamiento de la averiguación previa.

#### **A) Ministerio Público y sus Auxiliares**

"Para su desempeño en la averiguación previa, el Ministerio Público (M.P.) puede y debe adquirir la colaboración de otras autoridades cuya intervención resulte pertinente en la hipótesis concreta que se investiga. Esto implica: a) Auxiliares directos del M.P., sujetos a la autoridad de éste (sin perjuicio de la autonomía técnica que retienen) e integrados en la organización de la respectiva Procuraduría: policías judiciales y peritos; b) Auxiliares indirectos, a los que las leyes de las Procuradurías complementadas o no por actos normativos diversos, como los convenios Federación-Estados asignan esta misión auxiliar, como deber permanente y c) Otras personas, lo mismo particulares que entidades e individuos del Estado." <sup>56</sup>

El propio ordenamiento dispone que son auxiliares directos del Ministerio

---

<sup>54</sup> Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

<sup>55</sup> Artículo 87 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

<sup>56</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Quinta Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1989. p. 289.

Público del Distrito Federal, tanto la Policía Judicial, como los Servicios Periciales de la citada Procuraduría, y agrega que también deben auxiliar al Ministerio Público, la Policía Preventiva que deberá ejecutar las órdenes que reciba del propio Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.

El agente del Ministerio Público, brindara la atención al público y proporcionara orientación legal; iniciara, integrara y perfeccionara las averiguaciones previas conforme a los hechos obtenidos; investigar y perseguir delitos; ordenar e instruir a Policía Judicial y Servicios Periciales para la investigación y persecución de hechos constitutivos de delito; cumplimentar las diligencias emitidas por los órganos jurisdiccionales y vigilar la legalidad del proceso y finalmente ejercitar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Por su parte el Oficial Secretario del Ministerio Público, tiene como función suplir la actuación del agente del Ministerio Público en el seguimiento de la averiguación previa, dar fe de la legalidad de los actos del mismo agente, proporcionándole los elementos técnicos y de apoyo necesarios para la debida integración de la averiguación previa, participando en el desahogo de las diligencias básicas para la integración y perfeccionamiento de la indagatoria.

La Policía Judicial como órgano de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la responsabilidad de auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los hechos delictivos del orden común; cumpliendo con las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que emite el agente del Ministerio Público, a la vez que ejecuta ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emiten los órganos jurisdiccionales. Del mismo modo, recaba información y elementos indicativos, evidenciales y probatorios del caso a investigar, preservando el lugar de los hechos para facilitar el acceso ministerial y pericial, además, clasifica y analiza la

información recabada para presentar los resultados de la indagatoria o investigación llevada a cabo, a través de informes que emite el Agente del Ministerio Público que solicita la intervención, utilizando para el cumplimiento de sus funciones las técnicas y métodos que lo lleven a encontrar la verdad histórica del desarrollo de los hechos delictivos cometidos por un probable responsable.

“La policía judicial intervine en la investigación de los delitos cometidos y de sus autores, no en la prevención. En este desempeño coadyuva con el Ministerio Público, atiende sus órdenes, localiza personas, busca pruebas. Asimismo, tiene a su cargo el cumplimiento de determinados mandatos de los jueces, como las órdenes de aprehensión y presentación y los cateos.”<sup>57</sup>

Para el jurista Juventino V. Castro, existe un error ya “que la policía llamada impropiamente judicial puesto que es ministerial.”<sup>58</sup>

Los Servicios Periciales, son auxiliares directos del Ministerio Público en la investigación de los delitos del orden común, interviniendo cuando de dicha investigación se desprende que se requieren conocimientos especiales de carácter científico, técnico o artístico.

“Los servicios periciales auxiliares del Ministerio Público, para la averiguación previa éste requerirá elementos de juicio de carácter técnico. Tales elementos han de ser suministrados por expertos en diferentes ciencias, artes, oficios o disciplinas. Estos son los peritos. En cada Procuraduría de Justicia hay unidades periciales en las que figuran peritos en múltiples materias: balística, tránsito, medicina, contabilidad, ingeniería, valuación, entre otras.”<sup>59</sup>

Para dar cumplimiento con eficiencia y eficacia a lo solicitado por el agente

---

<sup>57</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. El Sistema Penal Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 105.

<sup>58</sup> CASTRO V., Juventino. Op. Cit. p. 59.

<sup>59</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 110.

del Ministerio Público cuentan con una organización que comprende una parte centralizada y otra desconcentrada, los primeros corresponden a la Coordinación General de Servicios Periciales en el cual se ubican los peritos de especialidades que requieren de laboratorios y equipos que por sus características no es posible adscribirlos en las Fiscalías Desconcentradas, y en los otros casos se trata de especialidades que por el volumen de asuntos a atender, resulta conveniente tener un grupo de peritos concentrados en una sola área de trabajo.

Existen como auxiliares indirectos, todas aquellas dependencias gubernamentales a nivel local o federal, empresas privadas o instituciones no gubernamentales, que tienen la obligación, de proporcionar información o aportar cualquier elemento de prueba, que sea solicitado por el Ministerio Público en el ejercicio de su función investigadora.

Los auxiliares directos del Ministerio Público deben cumplir con las funciones que les han sido encomendadas para el desempeño de sus cargos o empleos, es por ello que se deben desempeñar con la máxima diligencia y dar cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, así como lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, y que en caso contrario originaría el inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativo correspondiente ante el órgano facultado para ello.

### ***B) Función Ministerial***

La función ministerial, plasmada en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica que será el Ministerio Público el encargado de la investigación y persecución de los delitos, con la ayuda de sus auxiliares directos mencionados anteriormente; por lo tanto al encontrarse dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene como principal función recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan

constituir delito, tarea que se lleva a cabo a través de las Coordinaciones Territoriales (anteriormente Agencias del Ministerio Público) que son las áreas a donde recurre la ciudadanía para hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos constitutivos de delito, el cual se encarga de investigar los delitos del orden común, cometidos dentro del Distrito Federal, con el apoyo de sus auxiliares directos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, las Coordinaciones Territoriales son las encargadas de recopilar las pruebas sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto del mismo. Estas tareas forman parte de la averiguación previa.

El Ministerio Público ejerce la Representación Social para investigar los delitos, perseguidos ante los tribunales y formular las revisiones procedentes, a través de sus coordinaciones que organizan y desempeñan sus funciones en las agencias respectivas, las cuales serán investigadoras, de procesos y de revisión.

#### ***a. Agencias de Investigación***

En virtud, de que con fecha 6 de julio de 1999, se publicó el Acuerdo A/003/99, emitido por el C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a través del cual se establecieron las bases y especificaciones para la atención y servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público, además de instruir al agente del Ministerio Público para llevar a cabo en forma pronta y expedita la integración de la averiguación previa y desarrollar así las funciones que tienen encomendadas de conformidad con los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia.

Por lo anterior, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

considero necesario coordinarse con otras dependencias y organizaciones relacionadas con el combate a la delincuencia; por ello la Secretaría de Seguridad Pública en conjunto con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal decidieron trabajar coordinadamente para mejorar el servicio que se presta a la ciudadanía, creando 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, lo que permitió un incremento simultaneo de 50 a 70 Agencias del Ministerio Público Investigadoras; teniendo como objetivo las Coordinaciones Territoriales prevenir y combatir la criminalidad, así como procurar e impartir justicia, con un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas de prevención; coordinaciones distribuidas de la siguiente manera, en: Alvaro Obregón 4, Azcapotzalco 4, Benito Juárez 5, Coyoacán 5, Cuajimalpa 2, Cuauhtémoc 8, Gustavo A. Madero 8, Iztacalco 3, Iztapalapa 9, Magdalena Contreras 2, Miguel Hidalgo 5, Milpa Alta 2, Tlahuac 2, Tlalpan 4, Venustiano Carranza 5 y Xochimilco 2.

Las Agencias Investigadoras (ahora Coordinaciones Territoriales) son las instancias de la Procuraduría que organizan, supervisan y se responsabilizan del trabajo de dos o más Unidades de Investigación, de proceso o de revisión.

Las Agencias tienen como función recibir denuncias o querellas para la investigación de cualquier hecho que se presume delictivo, iniciando la averiguación previa correspondiente para determinar en su oportunidad lo conducente, apegándose en todo momento a derecho.

El concepto de Agencia Investigadora lo encontramos en el artículo 17 del Acuerdo A/003/99, emitido por el Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que a la letra dice "Las agencias investigadoras del Ministerio público son las instancias de organización y funcionamiento de su representación social . . ."; así como su normatividad la regula el artículo 23 del citado ordenamiento, en el cual entre otras cosas manifiesta que serán dirigidas por un agente del Ministerio Público Responsable de Agencia, contando con las Unidades

de Investigación que se determinen de acuerdo con la carga de trabajo; las Agencias de Investigación pueden ser Centrales y Desconcentradas.

“Las Agencias del Ministerio Público tendrán como titular un Responsable, quien se encarga de acordar las averiguaciones previas con los agentes del Ministerio Público titulares de las Unidades de Investigación; supervisar el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares; vigilar que se practiquen las diligencias inmediatas para determinar la averiguación previa; supervisar la investigación a seguir con el Ministerio Público para evitar la práctica de actuaciones contradictorias, innecesarias, irrelevantes e inconducentes.”<sup>60</sup>

Las Agencias de Investigación Centrales son instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público en las fiscalías Centrales, de acuerdo a los delitos de su competencia, tales como: Seguridad de las Personas e Instituciones, Delitos Financieros, Sexuales, Homicidios, Asuntos Especiales, Menores, Robo de Vehículos y Transporte, se desempeñan de acuerdo al artículo 26 del Acuerdo A/003/99, emitido por el Titular de la Dependencia; las cuales recibirán denuncias o querellas por hechos posiblemente constitutivos de delito que sean materia de su competencia y practicarán las pertinentes para su integración.

Las Agencias de Investigación Desconcentradas, con base en el artículo 27 del citado acuerdo, serán instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público en las Fiscalías Desconcentradas de la Procuraduría, las cuales reciben denuncias o querellas materia de su competencia, integran averiguaciones previas correspondientes a su perímetro y jurisdicción y remitirán a las fiscalías competentes aquellas que por territorio, materia o monto deba conocer.

Las Agencias de Investigación se integran de Unidades de Investigación, a

---

<sup>60</sup> Artículo 48 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

cargo del agente del Ministerio Público Titular de la misma, en donde debe dar cumplimiento a lo plasmado en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que entre otras cosas señala: que recibirán denuncias o querellas por hechos posiblemente constitutivos de delito; atender al denunciante o querellante con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y profesionalismo; programar y practicar con sus Auxiliares las diligencias necesarias para la debida integración de la averiguación previa y proponer la determinación procedente de la averiguación previa.

Las Unidades de Investigación se clasifican en:

“Sin Detenido, en estas Unidades se integraran y determinaran las averiguaciones, se reciben las declaraciones de los denunciantes, querellantes, testigos y probables responsables; se practican todas las diligencias pertinentes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del ilícito de que se trate, en este caso el Ministerio Público de la Unidad propondrá el Ejercicio de la Acción Penal y formulará el pliego de consignación que remitirá a la Unidad de Procesos correspondiente.”<sup>61</sup>

El agente del Ministerio Público, su secretario y los agentes de la Policía Judicial adscritos a la Unidad de Investigación, son responsables de las actuaciones y los resultados de las averiguaciones previas que inicien hasta su determinación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 87 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, el citado artículo establece que el servicio público de carrera en el Ministerio Público, corresponde a los siguientes cargos: Oficial Secretario.- responsable de dar fe de la legalidad de los actos del agente del Ministerio

---

<sup>61</sup> Artículo 31 del Acuerdo A/003/99, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Público, suplirlo legalmente en sus ausencias, entre otros. Agente del Ministerio Público, es responsable de la Unidad de Investigación y del personal adscrito a la misma y Agente del Ministerio Público Supervisor.

Por lo anterior, es necesario que el personal adscrito a las Unidades de Investigación cumpla con la máxima diligencia el servicio que le fue encomendado, dando cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia, evitando actuar con negligencia para no generar un procedimiento administrativo de responsabilidad e interrumpir la pronta y debida procuración de justicia.

Con Detenido, las Unidades de Investigación con detenido se organizarán y procederán conforme a las bases del artículo 34 del Acuerdo A/003/99, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En cada una de las Coordinaciones Territoriales (Agencias Investigadoras) existe personal que labora en un horario de 24 por 48 horas, mismos que se dividen en tres turnos, los cuales se encargan de iniciar las averiguaciones previas con o sin detenido, es decir, reciben denuncias o querellas por hechos que pueden constituir delito, ya sea con puesta a disposición de personas detenidas, en las que el agente del Ministerio Público tiene que allegarse de todos los elementos necesarios para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad dentro del término de 48 horas que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la indagatoria y resolver la situación jurídica del presentado; o simplemente denuncias presentadas vía particular en las que se hace del conocimiento al Ministerio Público sobre hechos constitutivos de delito, en los que no existe persona alguna detenida y que son enviadas a las Unidades de Investigación sin detenido para su integración correspondiente conforme a lo manifestado con anterioridad.

Las Unidades con detenido atienden los hechos que requieren de un

reacción inmediata, aunque la practica de las diligencias correspondientes no se encuentre comprendida dentro de su horario regular, en cuyo caso integrarán debidamente practicando las diligencias inmediatas al turno siguiente para la continuación de la averiguación previa, en caso de que la indagatoria no se determine dentro de las 24 horas del turno correspondiente a la Unidad de Investigación con detenido que la inició, sea improcedente para acordar la libertad de la persona detenida y no haya diligencias inmediatas que practicar, la turnará al turno siguiente y en caso de que expire el término a que se refiere el artículo 16 constitucional y la averiguación no se haya determinado, el agente del Ministerio Público titular de la Unidad de investigación con detenido correspondiente acordará la libertad de las personas detenidas y remitirá la averiguación previa a la Unidad sin detenido.

Lo anterior, tiene como fundamento los artículos 25 y 35 del Acuerdo A/003/99, emitido por el C. Procurador, el cual fue creado para regular la función y desempeño de las Agencias Investigadoras.

#### ***b. Agencias de Procesos***

Dentro de las atribuciones que tiene delegables el Procurador, esta la de autorizar a los servidores públicos competentes, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos en que proceda legalmente.

La Subprocuraduría de procesos es la encargada de supervisar las Fiscalías, Agencias, Unidades de Procesos y la Fiscalía de Mandamientos Judiciales; así como de coordinar dichas áreas para que intervengan conforme a derecho en los procesos ante los juzgados de su respectiva adscripción, así como girar las instrucciones pertinentes para que los procesos se sigan con toda regularidad y se interpongan los recursos legales que procedan.

Las Fiscalías de Procesos serán las instancias de organización y

funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público, para ejercer las labores que constitucional y legalmente tiene encomendadas en el proceso penal. Al frente de las Fiscalías de Procesos en Juzgados de Paz Penal y en Juzgados Penales habrá un Fiscal, quien ejercerá a través de los servidores públicos que le estén adscritos, entre otras las siguientes atribuciones:

- Recibir las averiguaciones previas provenientes de las Unidades de Investigación debidamente integradas en las que se haya propuesto el Ejercicio de la Acción Penal, haciendo el estudio correspondiente para determinar lo conducente.
- Estar en coordinación con la Dirección Jurídico Consultiva y con la Fiscalía de Mandamientos Judiciales, para presentar los informes previos y justificados en los juicios de amparo.
- Solicitar las ordenes de aprehensión de los probables responsables cuando se hayan reunido los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional o en su caso de comparecencia cuando así proceda.
- Si del estudio respectivo a los pliegos de consignación, existen averiguaciones previas incompletas y señalan diligencias que deben practicarse o pruebas que deben recabarse para su debida integración y perfeccionamiento se devolverán a la Unidad de Investigación correspondiente.
- Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común y poner a disposición tanto los detenidos (si los hubiere) como los objetos, instrumentos o productos relacionados con los hechos, que en su caso correspondan.
- Intervenir en los procesos penales, así como aportar las pruebas

convenientes y promover las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpados y la reparación de los daños y perjuicios. Solicitar por medio de los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados, las órdenes de aseguramiento precautorio de bienes.

- Intervenir en las audiencias que se practiquen ante los órganos jurisdiccionales penales, desahogar las vistas que se le den, formular los pedimentos que procedan dentro de los términos de ley. Solicitar dentro de los términos constitucionales las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias, así como formular las conclusiones en términos de ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan.
- Instruir a los agentes de la Policía Judicial que le estén adscritos, para la realización de las actuaciones que fueren procedentes.
- Vigilar el exacto cumplimiento del principio de legalidad y de la pronta y expedita impartición de justicia.

“Las Agencias de Procesos Penales del Ministerio Público, son las instancias de organización y funcionamiento que resuelven sobre el ejercicio de la acción penal; el Ministerio Público actúa como parte en el proceso penal en representación de la sociedad en el cual deberá aportar pruebas, interponer recursos, formular agravios y alegatos correspondientes, interactuando con las agencias investigadoras; solicitando la reparación del daño.”<sup>62</sup>

Al igual que en las Agencias Investigadoras en las Agencias de Procesos, al frente de las mismas habrá un responsable de agencia que se encargara de supervisar el desempeño del Ministerio Público en los procesos, así como vigilar

---

<sup>62</sup> Artículo 18 del Acuerdo A/003/99, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

que presente las pruebas pertinentes y las conclusiones correspondientes; por su parte el agente del Ministerio Público titular de las unidades de procesos, intervendrá directamente en los procesos de su competencia en los juzgados de su adscripción, exigirá la reparación del daño cuando sea procedente, así como las ordenes de aprehensión o comparecencia según proceda, presentará las conclusiones respectivas y acordará con el responsable de agencia los asuntos de su competencia.

Las agencias de procesos del Ministerio Público se dividen en:

- Agencias de Procesos en juzgados de paz penales;
- Agencias de Procesos en juzgados penales;
- Agencias de Procesos en juzgados civiles y
- Agencias de Procesos en juzgados familiares.

### ***c. Agencias de Revisión***

Serán las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público, para ejercer las labores de supervisión inherentes, a través de las unidades administrativas tales como: Visitaduría General, Coordinación, Fiscalías, Agencias y Unidades del Ministerio Público de Revisión para la Resolución del No Ejercicio de la Acción Penal, Dirección Jurídico Consultiva y Dirección General de Derechos Humanos.

Las Agencias de Revisión del Ministerio Público organizarán su desempeño conforme a la carga de trabajo existente en la Coordinación de Agentes Auxiliares, la Visitaduría, la Dirección General Jurídico Consultiva y la Dirección General de Derechos Humanos, en lo procedente, bajo la supervisión de un agente del Ministerio Público Responsable de Agencia, el cual se encargara de aprobar o en su caso objetar la propuesta de no ejercicio de la acción penal de acuerdo a su competencia, vigilar la realización de los informes previos y justificados en los que

el acto reclamado por el quejoso sea la determinación del no ejercicio de la acción penal, revisar el cumplimiento de la normatividad aplicable, y supervisar que se realicen las diligencias que la ley y la normatividad le confieran a las Agencias de Revisión.

Los índices de productividad de las unidades y agencias de revisión del Ministerio Público y sus auxiliares, de la Coordinación de Agentes Auxiliares, de la Visitaduría, de la Dirección General Jurídico Consultiva y de la Dirección General de Derechos Humanos, resultarán de los asuntos tramitados y el tiempo de su resolución.

Las Fiscales, los Responsables de Agencia, los Titulares de las Unidades de Investigación, de Procesos y de Revisión de la Procuraduría serán responsables, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo A/003/99 del Procurador, de conformidad con los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia y acordes al Código de Conducta que previene el Acuerdo A/003/98 del Procurador, en concordancia con los artículos 21, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que los servidores públicos referidos tengan conocimiento de conductas violatorias a dicho código, deberán de inmediato levantar el acta administrativa correspondiente y dar vista a la Contraloría Interna y, en caso de probables responsabilidades penales, a la Fiscalía para Servidores Públicos.

## **2.4 Visitaduría General**

“Entre las atribuciones que tiene el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, están las de velar por la legalidad y el respeto a los derechos humanos, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, y vigilar la legalidad de la misma y ejercer las normas de control y evaluación técnico-jurídicas en las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares,

tanto centrales como desconcentrados, con al practica de visitas de supervisión y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus auxiliares, iniciando los procedimientos légaes que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.”<sup>63</sup>

El artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, habla de las atribuciones que tiene la Visitaduría General, entre las cuales se destaca la practica de visitas de evaluación técnico-jurídica al Ministerio Público y sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de las irregularidades detectadas, así como del conocimiento de quejas presentadas por la ciudadanía en caso de demoras, excesos y faltas del personal actuante, atribuciones que sobresalen a las encuadradas en el citado artículo y que serán analizadas en el capítulo cuarto de la presente tesis.

Cuando con motivo de las evaluaciones técnico-jurídicas derivadas de quejas o visitas de supervisión, la Visitaduría General indica la práctica de diligencias para la debida integración de la averiguación previa, los agentes del Ministerio Público deberán darle cumplimiento a la brevedad posible.

Los agentes del Ministerio Público visitadores, deberán supervisar el cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva, así como vigilar que sean respetadas las garantías individuales de los detenidos o de personas sujetas a investigación.

Si la Visitaduría General, con motivo de la supervisión a los agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Salas Penales, detecta que falta alguna actuación respecto a su intervención en el desarrollo de los procesos,

---

<sup>63</sup> Artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

girará las instrucciones que estime pertinentes al superior jerárquico, para que se lleven a cabo a la brevedad posible, siempre que la omisión sea subsanable y oportunamente corregible.

Si la falta o anomalía se detecta durante visitas de supervisión y el superior jerárquico del servidor público responsable se encuentra presente, el agente del Ministerio Público visitador lo hará de su conocimiento, a fin de que sea subsanada o corregida de inmediato y se suspendan o concluyan los efectos que hubiere producido.

Si el superior jerárquico del servidor público respectivo no se encuentra presente, el agente del Ministerio Público Visitador instruirá lo necesario para que la falta o irregularidad cometida sea subsanada y determinará las medidas necesarias para evitar la continuación de sus efectos.

Los agentes del Ministerio Público informarán a la Visitaduría General, a la brevedad posible, sobre el cumplimiento de las diligencias cuyo desahogo les hubiere ordenado. De dicho informe deberán enviar invariablemente copia a su superior jerárquico inmediato.

Las unidades revisoras del Ministerio Público adscritas a la Visitaduría practicarán la evaluación técnico-jurídica en el desempeño de las instancias y de los servidores públicos de la Procuraduría, con base en las disposiciones y preceptos legales aplicables, llevarán los registros procedentes y, en caso de hechos posiblemente constitutivos de responsabilidad, notificarán lo conducente a la Contraloría Interna, y en caso de probables responsabilidades penales a la Fiscalía para Servidores Públicos.

En las visitas de supervisión e inspección, además de lo que resulte procedente, de acuerdo con la naturaleza de la visita, se solicitará el libro de gobierno y se observará que en el mismo no se aprecien tachaduras o

enmendaduras; asimismo, se solicitarán los asuntos pertinentes a fin de verificar la coherencia y validez de los datos asentados.

En la práctica, la Visitaduría General funciona generalmente bajo dos grandes rubros:

Visitas de Supervisión y Evaluación Técnico-Jurídica al personal sustantivo de la Institución. Quejas presentadas en contra de la actuación del personal del Ministerio Público y sus auxiliares directos.

En los casos de irregularidades detectadas en las visitas de supervisión y evaluación técnico-jurídica, el agente del Ministerio Público Visitador solicitará copia certificada de la indagatoria o causa penal donde se detecte la irregularidad y levantará Acta Administrativa, misma que se remitirá a la Contraloría Interna para que de considerarlo procedente inicie a los servidores público que actuaron en la indagatoria o causa penal, el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Cuando se trate de quejas presentadas en la Visitaduría General en contra de actuaciones practicadas por servidores públicos en las indagatoria o causas penales, se solicitará copia certificada de las mismas; se practicará el estudio técnico jurídico respectivo y en caso de detectar irregularidades, se dará vista a la Contraloría Interna, en el respectivo ámbito de su competencia.

En ambos casos, si se detectan hechos presumiblemente delictuosos, se hará del conocimiento de la Fiscalía para Servidores Públicos para que de considerarlo inicio de la averiguación previa respectiva.

## CAPÍTULO TERCERO

### MARCO JURÍDICO

#### ***3. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

Al ser la Constitución la norma suprema del país y a la cual deben sujetarse en principio todas las autoridades, deben ejercer su actividad de acuerdo a los mandatos y en concordancia con los principios que en ella se establecen; la Constitución se integra por dos partes: la dogmática, que trata de los derechos fundamentales del hombre y contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares; y la orgánica, que tiene por objeto articular y estructurar el poder público, señalando las facultades de sus órganos. Toda la organización política responde al siguiente principio: la supremacía de la Constitución, por lo tanto toda autoridad está limitada por esta ley fundamental y a ella sometida.

Por ello iniciamos este capítulo con los artículos que fundamentan la función del Ministerio Público y por ende de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y sus servicios, entre ellos la Visitaduría General.

Por otra parte, las bases legales del Ministerio Público, se encuentran en los siguientes artículos:

**Artículo 14.-** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del*

*procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

Este artículo contiene garantías de seguridad jurídica, es decir "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente indole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos."<sup>64</sup>

"Con las garantías de seguridad jurídica el gobernado encuentra protección a sus derechos, por lo que el citado artículo implica cuatro fundamentales garantías individuales que son: la de la irretroactividad legal (párrafo primero), la de audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia judicial civil (lato sensu) y judicial administrativa (párrafo cuarto) y la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero)."<sup>65</sup>

El párrafo primero habla de la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de los ciudadanos, el artículo 2 del Código Penal para el Distrito Federal señala queda prohibida la aplicación retroactiva de la ley penal en perjuicio de personal alguna y en su párrafo segundo refuerza lo anterior ya que señala que la ley penal sólo tendrá efecto retroactivo a favor del inculcado, sin importar la etapa del procedimiento, aplicando la ley más favorable.

"En nuestro sistema de derecho, el principio de irretroactividad de la ley se consagra en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución y significa que ninguna ley podrá autorizar que se examine la licitud de actos pretéritos o se

---

<sup>64</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo Novena Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1985. p. 498.

<sup>65</sup> Idem. p. 499.

afecten derechos adquiridos; para que una ley sea retroactiva requiere que obre sobre el pasado y lesione derechos adquiridos.”<sup>66</sup>

Dice Porte Petit “que en el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución Política es donde se ubica en principio de legalidad, cuando se dice nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, queda claro que toda restricción que el Poder Público impone a la libertad humana está sujeta a la condición de que sea consecuencia resultante de un delito, mismo que debe ser determinado con estricto apego a las normas legales, vigentes en el momento en que el hecho ocurrió, y cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento correspondiente, que son precisamente aquellas que dan al hecho determinado su calificación delictiva y su forma de determinación.”<sup>67</sup>

El párrafo tercero hace alusión al principio de *nullum poena sine tipo*, es decir, no se podrá aplicar una pena si no está descrita en un tipo penal; “el tipo no es sino una abstracción que ha creado el legislador para delimitar el campo de la ilicitud penal y que el Derecho es una realidad viviente que en forma constante se manifiesta en la vida de relación, o lo que es igual, hay que referirnos ahora a aquellos momentos en los que le hombre, como único sujeto de Derecho Penal, convierte en una realidad por medio de su conducta, la abstracción antes creada por el legislador en forma hipotética.”<sup>68</sup>

El artículo 2 del Código Penal para el Distrito Federal, habla del principio de tipicidad (*nullum poena sine tipo*), ya que no podrá imponerse pena o medida de seguridad alguna, si no se acredita la existencia de los elementos de la

---

<sup>66</sup> MANCILLA Ovando, Jorge Alberto. Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2000. p. 39.

<sup>67</sup> VELA Treviño, Sergio. El Principio de Legalidad y los Tipos Abiertos. Criminalia. Revista Mensual. Órgano de la Academia de Ciencias Penales. Año XLIV. Nos. 4-6. México. Abril-Junio. 1978. p. 8

<sup>68</sup> Idem. p. 11.

descripción legal del delito de que se trate, también queda prohibida la aplicación analógica o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de personal alguna.

Para Jiménez Huerta "las conductas típicas no podrían tener existencia si la ley no las autorizase y se estableciera expresamente, pues se vulnerarían la garantía "nullum crime sine lege" y el principio "no hay delito sin tipicidad" que amparan y presiden el sistema político de imposición de penas y la estructuración técnica del moderno Derecho Penal."<sup>69</sup>

Asimismo, se debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y aplicar las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se investiga, siempre y cuando esto no perjudique al inculcado; siempre se deberá aplicar la ley más favorable.

**Artículo 16.-** *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 autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.*

*La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionado por la ley penal.*

*En caso de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indicado*

---

<sup>69</sup> JIMENEZ HUERTA, Mariano. Capítulo de su obra La Tipicidad. Dispositivos Legales Amplificadores del Tipo Penal. Criminalia, Revista Mensual. Órgano de la Academia de Ciencias Penales. Año XXVI. No. 7. México. Julio, 1961. p. 424.

*poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del ministerio público.*

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

*En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.*

*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. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.*

*En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos puestos por el ocupante del lugar cateado o en ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.*

De acuerdo al párrafo primero "todo acto de autoridad debe ser fundamentado esto es, apoyarse en disposiciones legales exactamente aplicables al caso de que se trate, los órganos de gobierno deben actuar conforme a norma jurídicas, circunscribir su función a un marco normativo, el acudir a ese marco

normativo, basar su determinación en normas jurídicas, es lo que constituye la fundamentación.”<sup>70</sup>

Esta es una garantía constitucional dentro de la averiguación previa que debe observar el Ministerio Público durante los procedimientos penales.

En su párrafo segundo, este artículo nos indica que para que el Juez libre una orden de aprehensión, se deben reunir los siguientes elementos: la existencia de una denuncia o querrela, es decir que se cumpla uno de los requisitos de procedibilidad señalados, como condición legal para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal; que el delito denunciado sea sancionado con pena privativa de libertad, no puede ser con pena no privativa de libertad o alternativa y finalmente que se acredite el cuerpo del delito, el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito y la probable responsabilidad, cuando los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, esto se robustece con lo señalado por el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Este artículo también hace alusión a los casos de delito flagrante, entendiendo por flagrancia la detención de una persona en el momento mismo de estar cometiendo un delito o bien la persecución material del inculpado inmediatamente después de ejecutado el hecho, el artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal habla de los diferentes casos de flagrancia.

Por otro lado, encontramos el caso urgente, mismo que se desglosa en el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el cual señala las circunstancias que se deben presentar para estar en presencia de un

---

<sup>70</sup> OSORIO y Nieto, Cesar Augusto. La averiguación previa. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 36 y 37.

caso urgente, siendo: se trate de un delito grave así calificado por la ley, delitos que son señalados en el artículo 268, párrafo quinto, del mencionado ordenamiento; exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, lo que podría traducirse en el hecho de que cualquier indicio que haga presumir fundadamente que se puede sustraer de la acción de la justicia y que el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 268 Bis, párrafo tercero, hace referencia a que el juez una vez que recibe la consignación con detenido determinará de inmediato si la detención fue apegada a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o no; en el primer caso ratificará la detención y en el segundo decretará la libertad con las reservas de ley.

Continuando con lo señalado en el artículo 16 constitucional, en su párrafo séptimo, señala que la retención, es la facultad que tiene el Ministerio Público, para tener a su disposición a un indiciado por delito flagrante, hasta por 48 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. Asimismo, esta figura está señalada en el numeral 268 Bis del Código de Procedimientos Penales, así como también establece que se equiparará a la existencia del delito flagrante y menciona los supuestos.

El Ministerio Público bajo su responsabilidad, decretará la retención del inculpado teniendo la obligación de fundar y motivar su proceder, debiendo de reunir todos y cada uno de los requisitos señalados con anterioridad, así como los requisitos de procedibilidad que la ley exige y siempre y cuando el delito que se le impute merezca pena privativa de libertad, o deberá ordenar la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

La constitución consagra la inviolabilidad del domicilio de los gobernados, como una garantía individual que las autoridades deben respetar y preservar en observancia total al respeto estricto de la residencia de los individuos, tanto como su hogar o como asiento de sus negocios, así como las derivadas a sus cosas más personales como son su persona, familia, papeles o posesiones.

La propia Constitución en el primer párrafo del artículo 16 autoriza la práctica de actos de molestia en contra de los gobernados, siempre y cuando sea por medio de un mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, uno de estos actos de molestia para el ciudadano lo constituye el cateo, que se encuentra regulado en el mismo artículo, párrafo octavo, y el cual permite el legal allanamiento de un lugar por parte de una autoridad que puede ser la Judicial o el Ministerio Público; asimismo se encuentra reglamentado por los artículos 152 y 154 el Código de Procedimientos Penales.

**Artículo 19.-** *Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indicado sea puesto a disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arrojan la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. . .*

El párrafo anterior, nos señala que una vez que el Agente del Ministerio Público a acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, procederá a realizar el pliego de consignación a través del cual se ejercita acción penal; para estos fines el Representante Social remite al Juez la indagatoria con el pliego de consignación y en su caso al indiciado, cuando la consignación sea con detenido, la autoridad jurisdiccional tendrá 72 horas para determinar la situación jurídica del indiciado desde el momento en que es puesto a su disposición. Sin embargo, cuando se trata de una consignación sin detenido y

se trate de delitos que se sancionen con pena privativa de libertad contendrá pedimento de orden de aprehensión. Si el delito es de los que se sancionan con pena alternativa, se realizara únicamente con pedimento de orden de citación o en su caso, orden de comparecencia.

Lo anterior no influye directamente la actuación del Ministerio Público, sino que es una situación de carácter jurisdiccional. Haciendo énfasis en que las garantías individuales contenidas en este precepto se refieren al procedimiento penal, por lo que son objeto de formación de los ordenamientos adjetivos en materia penal.

#### **Artículo 20.**

En su **apartado A**. Este artículo hace alusión a los garantías con las que cuentan los inculpados en todo proceso de orden penal y que deben ser observadas durante la integración de la averiguación previa y en el proceso penal. Entre ellas mencionaremos las siguientes:

*1. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos que por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el 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, por su conducta precedente o por las circunstancias y características de delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.*

*El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequible para el inculpado. . . .*

*La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la*

*libertad provisional; . . .*

*II. No podrá ser obligado a declarar. . . . La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante estos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio; . . .*

*V. Se recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándose para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentre en el lugar del proceso; . . .*

*VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que conste en el proceso; . . .*

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

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

El artículo 20 constitucional, en su apartado A, establece importantes derechos públicos subjetivos del inculpado, que representan garantías esenciales para éste y aseguran la debida impartición de justicia en materia penal.

La fracción I del citado artículo regula la libertad provisional mediante caución ante los órganos jurisdiccionales. Se trata de una institución con la que se procura armonizar, en forma equitativa, los intereses de la sociedad los derechos del procesado, los intereses patrimoniales del ofendido y la buena marcha del procedimiento." <sup>71</sup>

Fracción II, es importante señalar que el indiciado no está obligado a declarar, ya que de acuerdo a esta fracción puede reservarse ese derecho.

Fracción V, se le deben recibir todas las pruebas que ofrezca para una defensa conforme a derecho, para ello es necesario que se le faciliten todos los datos que consten en la averiguación previa o en el proceso penal.

Fracción VII, para que el indiciado cuente con una defensa adecuada, se le proporcionarán todos los datos necesarios que requiera para su defensa.

En la fracción IX, se le harán saber los derechos que en su favor consigna la Constitución en su calidad de indiciado; para su defensa lo hará por sí mismo o por las personas que el nombre libremente, el hecho de que no nombre defensor no excluye el derecho de defenderse por sí mismo.

El artículo 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su fracción III habla de los derechos que en la averiguación previa tiene el inculpado cuando fuere detenido o se presente voluntariamente ante el Ministerio Público y que son los que establece en sus diferentes fracciones el artículo 20 de la Carta Magna.

En el **apartado B**, del mencionado artículo constitucional, habla de las garantías que tiene la víctima o el ofendido en el proceso penal.

---

<sup>71</sup> ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993. p. 207.

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

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

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

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

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

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

*V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo las declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y*

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

Las principales garantías para las víctimas u ofendidos, están contenidas en este artículo. Además, en el artículo 9 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, amplía estos derechos en la averiguación previa o en el proceso penal en sus veinte fracciones.

Fracción I, es importante que a las personas que son víctimas u ofendidos se les brinde asesoría respecto al caso concreto que los llevó a solicitar la intervención de las autoridades, asimismo se le debe informar de los derechos que esta constitución establece en su favor, así como también se le debe informar en el proceso penal el desarrollo el mismo, para que se presente ante el Juez cuando se le requiera.

Fracción II, en las etapas de integración de la averiguación previa y en el proceso penal, podrá acudir ante el Ministerio Público, para aportar datos con los que este último pueda allegarse de mayores elementos de prueba para la integración de la indagatoria o en el caso del proceso penal para la presentación de testigos o de pruebas, para el desahogo de las diligencias.

Fracción III, tendrán el derecho a recibir atención tanto médica como psicológica según el caso, desde el momento de que la autoridad tiene conocimiento de la comisión del delito.

Fracción IV, "El mínimo del mínimo a que la víctima puede aspirar conforme a los más rudimentarios principios de equidad y de lógica, es a que se le repare el daño causado por el delito."<sup>72</sup>

"Independientemente de las medidas propuestas (aseguramientos precautorios, embargos, aplicación de multas y depósitos, que garantizan la libertad caucional, productos obtenidos del trabajo obligatorio de los sentenciados,

---

<sup>72</sup> JIMENEZ Huerta, Mariano. El Ministerio Público y la Protección a la Víctima. Criminalia. Revista Mensual. Órgano de la Academia de Ciencias Penales. Año XXIX. No. 9. México. Septiembre. 1963. p. 634.

etc.) y del resultado que arrojen, la víctima del delito, una vez firme la sentencia condenatoria, debe tener derecho, salvo el caso que en la sentencia se le hubiere negado expresamente en los supuestos legales, a exigir el pago de la reparación del daño, a través del Ministerio Público.”<sup>73</sup>

Fracción V, el Ministerio Público al tener el deber de proteger a la víctima, también lo debe hacer en caso de que ésta sea un menor, el cual al tratarse de delitos como la violación o el secuestro, por la magnitud del hecho y la afectación psicológica que haya sufrido la misma, no es oportuno que sea careada con los inculpados.

Fracción VI, “Protege el Ministerio Público a la víctima cuando remueve inmediatamente después del delito los eventos anti-jurídicos que éste ha dejado en su persona. En realidad, más que ante una protección nos hallamos aquí ante una obligación de auxilio, que si bien es consustancial al Ministerio Público y a la Policía Judicial, y en tal sentido el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece las providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; solicitando el Ministerio Público la adopción de las medidas precautorias que estima necesarias.”<sup>74</sup>

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

*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. . . .*

---

<sup>73</sup> Idem. p. 635.

<sup>74</sup> Idem. p. 632.

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.*

Este artículo otorga, por una parte, atribuciones al Ministerio Público que es, la función investigadora auxiliado por una policía; por otra una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar los delitos, de tal manera que la investigación se inicia a partir del momento en que dicha autoridad tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia o querrela, y tiene por finalidad optar por el ejercicio de la acción penal o abstenerse del mismo.

Se encuentran plasmados los principios constitucionales de legalidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia y honradez.

**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal, **los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal**, así como a los servidores del Instituto Federal Electora, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. . .

Este párrafo señala quienes son servidores públicos y están sujetos a responsabilidades, en caso de incumplimiento a sus atribuciones.

**Artículo 109.-** *El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de*

*conformidad con las siguientes prevenciones:*

*II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar.*

Es en el presente artículo, encontramos el fundamento que la Constitución establece para los delitos cometidos por servidores públicos, situación que es de nuestro interés, ya que el tema central de la presente tesis, es la actuación de los servidores públicos, en particular, los de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y se hace alusión a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados por los servidores públicos. Principios que desglosaremos:

**Legalidad.-** Los servidores públicos deben actuar de conformidad con los preceptos legales aplicables.

**Honradez.-** Su proceder con rectitud e integridad en el cumplimiento de su cargo, empleo o comisión.

**Lealtad.-** Deben ser incondicionales a los principios que los rigen. "Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la Patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana."<sup>75</sup>

**Imparcialidad.-** Los servidores públicos no deben sacrificar a la justicia por cuestiones personales.

**Eficiencia.-** Deben producir un beneficio a las personas que solicitan sus servicios.

**Artículo 113.-** *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

Se habla de las sanciones a las que se hacen acreedores aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas y que para efectos de los servidores públicos, se detallan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>75</sup> PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo. Deontología Jurídica. Ética del Abogado y del Servidor Público. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002. p. 182.

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

A. . .

D. *El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento.*

Este artículo establece que será el Procurador el titular del Ministerio Público en el Distrito Federal, que será nombrado de acuerdo a lo que establece el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la creación de su Ley Orgánica en la que determina la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El citado artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habla de que la Ciudad de México será la sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 134.-** *Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

. . . *Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

Se deben cuidar los bienes que proporciona el Estado, no deben utilizarse para bienes particulares ni tampoco, adquirirlos por sí o por interpósita persona.

No pueden comprar o arrendar a nombre propio o por interpósita persona física o jurídica, los bienes del Estado. Al respecto la Ley de Bienes Nacionales establece el procedimiento para la enajenación o arrendamiento de los bienes de la Federación, previo avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Los servidores públicos deben responder y dar cumplimiento a lo señalado en la constitución, en el respectivo capítulo.

### ***3.2 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal***

Está dividida en cinco Capítulos, dentro de los cuales se regulan las atribuciones y organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también la estructura dentro de la misma.

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

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

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

Se perseguirán los delitos del orden común que se realicen en el Distrito Federal, es decir, aquellos en los que no se ponga en peligro o dañe algún bien

jurídico de la federación.

En la fracción segunda, se habla de que la Institución del Ministerio Público debe promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, lo que conlleva a señalar que sus agentes y auxiliares deben dar cumplimiento a este precepto, diligenciando las averiguaciones previas de manera expedita y apegada a derecho, observando que de lo contrario los órganos encargados de vigilar que se lleve a cabo lo anterior, como la Visitaduría General, sancionarán a los agentes que no den cumplimiento a dicha fracción.

De la actuación del Ministerio Público se deriva el principio de legalidad que señala el artículo 16 constitucional, que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado.

En las consiguientes fracciones, se establece que debe por lo tanto, al ser Representante Social, proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social; asimismo, debe realizar programas para la prevención del delito.

Señalando Sergio García Ramírez, que las atribuciones fundamentales del Ministerio Público se encuentran señaladas en este artículo, siendo "a) persecución de los delitos del fuero común; b) custodia de legalidad y promoción de la pronta, expedita y debida procuración y administración de justicia; c) protección de intereses de menores e incapaces, así como los individuales y sociales en general, y cuidado de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia."<sup>76</sup>

**Artículo 3º.-** Nos habla de las atribuciones que respecto de la averiguación previa se tienen; en la fracción I se habla de recibir denuncias o querrelas; la II es

---

<sup>76</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Quinta Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1989. p. 271.

la investigación de delitos de su competencia con el auxilio de otras autoridades a que se refiere el artículo 23 de la misma ley; III, realizar las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, así como para la reparación del daño; IV, ordenar la retención y en su caso detención cumpliendo los requisitos que para ello establece el artículo 16 Constitucional; V, asegurar instrumentos, objetos y productos del delito y preservar las huellas del delito; VI, restituir al ofendido el goce de sus derechos, siempre que no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate; VII, conceder la libertad provisional al indiciado de acuerdo a lo previsto por la fracción I del penúltimo párrafo del artículo 20 apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; VIII, solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y demás medidas precautorias, así como solicitar el arraigo del indiciado; IX, es importante que se promueva la conciliación en los delitos que son de querrela, esto es, aquellos que se persiguen a petición de parte ofendida y en los que puede existir la posibilidad de una conciliación; X, determinar el No Ejercicio de la Acción Penal, cuando los hechos de los que tenga conocimiento del Ministerio Público no sean constitutivos de delito, cuando no se acredite la responsabilidad del indiciado, se hubiera extinguido la acción penal, exista una causa de exclusión del delito, entre otros; XI, poner a disposición del Consejo de Menores a los menores infractores de leyes penales; XII, poner a disposición de la autoridad judicial a los mayores de edad, inimputables que hayan realizado una conducta tipificada como delito.

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

*I. . .*

*. . .*

*VI. Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las Unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y*

*sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.*

Como se observa en el artículo anterior, es importante la creación de órganos de control interno para la debida impartición de justicia, por ello la Visitaduría General, se encarga de la práctica de visitas de supervisión y vigilancia a las Unidades administrativas, para evitar que los agentes encargados de la integración de las averiguaciones previas actúen con dilación en las diligencias de la misma, asimismo, tiene conocimiento de las quejas presentadas por los ciudadanos en caso de faltas cometidas por el Ministerio Público.

Asimismo, regula el principio de legalidad y eficiencia en esta normatividad.

**Artículo 16.-** *La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.*

*La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales reglamentarias y demás aplicables.*

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

- I. La Policía Judicial; y*
- II. Los Servicios Periciales.*

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

Al ser el Ministerio Público, el órgano encargado de perseguir e investigar los delitos, no lo hace por sí mismo, cuenta con auxiliares para el desempeño de dicho cargo, entre los que se encuentran la Policía Judicial que será la encargada de realizar las investigaciones de hechos delictivos que le ordene el Ministerio Público y los Servicios Periciales atenderán las peticiones que formule el Ministerio Público y canalizarlas, para su atención a los titulares de las diversas especialidades, quienes lo auxilian en lo que él mismo les solicite para llegar a la verdad histórica de los hechos.

**Artículo 24.-** *La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.*

*Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.*

En el presente artículo, queda más que claro que la Policía Judicial como auxiliar del Ministerio Público, realizará las investigaciones que le sean solicitadas.

**Artículo 25.-** *Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e*

*independencia de criterio que les corresponde en el estudio de las asuntos que sometan a su dictamen.*

Los servicios periciales, son auxiliares directos del Ministerio Público en la investigación de los delitos del orden común, interviniendo cuando de dicha investigación se desprende que se requieren conocimientos especiales de carácter científico, técnico o artístico.

**Artículo 53.-** *En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.*

Finalmente, este artículo hace nuevamente referencia a la pronta, completa y debida procuración de justicia a la que los servidores públicos deben observar, en virtud del cargo que les fue encomendado, evitando así verse involucrados en un procedimiento administrativo de responsabilidad.

### **3.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Las leyes federales son creadas por el Congreso de la Unión, es decir, por el poder legislativo federal con el objeto de que sean aplicadas en todo el territorio nacional, sin embargo la presente ley sólo es aplicable para el Distrito Federal, ya que para el ámbito federal se creó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como su nombre lo indica esta ley norma la actividad de los servidores públicos de la administración pública es aplicable para el Distrito Federal; así en su Título Tercero habla de las Responsabilidades Administrativas.

Dicha ley "contiene un catálogo de deberes inherentes al cargo público y

los métodos administrativos para exigir su observación y reprimir su incumplimiento.”<sup>77</sup>

Buscando, con aquellas obligaciones la función del modelo de servidor público que la sociedad merece y enérgicamente reclama, por lo que el establecimiento de deberes y la conminación de sanciones se han proteger en la Administración Pública, la renovación moral de quienes sirven al Estado.

“El artículo 47 en sus XXIV fracciones, establece las responsabilidades de los servidores públicos, desarrolla el principio de legalidad y los valores de honradez, lealtad, imparcialidad, así como la eficiencia. Asimismo establece una serie de incompatibilidades y prohibiciones para la prestación del servicio. Con ello se busca lograr libertad e independencia para actuar con justicia.”<sup>78</sup>

**Artículo 1º.-** *Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:*

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;*
- II. Las obligaciones en el servicio público;*
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se deben resolver mediante juicio político;*
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;*
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de*

---

<sup>77</sup> GARCIA Ramirez, Sergio. Justicia y Reformas Legales. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1985. p. 31.

<sup>78</sup> PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo. Op. Cit. p.130.

fuero y.

#### *VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.*

Como tal la presente ley, hace alusión en este artículo, a los apartados que su normatividad reglamenta con el objeto de regular la actuación de los servidores públicos.

**Artículo 4º.-** *Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.*

Aquí podemos observar que será cada dependencia la que sancionará de manera autónoma e independiente a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa. Además de que no pueden ser sancionados dos veces por la misma conducta, teniendo el servidor público la garantía que el artículo 109 constitucional consagra. Es menester señalar que el principio de "no sancionar dos o más veces la misma conducta" se refiere a que no impide que se imponga al servidor público sanciones de diferente naturaleza.

**Artículo 47.-** *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:*

*I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

...

*IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*

*V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

...

*XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

...

*XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o, pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*

...

*XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser*

*causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;*

*XXII Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionado con el servicio público.*

El incumplimiento de las fracciones anteriores dará lugar al procedimiento administrativo de responsabilidad y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales.

**Artículo 49.-** *En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán Unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con la que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.*

En este aspecto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en cada una de sus Unidades administrativas cuenta con información respecto de los órganos de control que se encargan de la recepción de quejas, en este caso se cuenta con la Visitaduría General, la cual a través de la Agencia de atención al público, se encarga de atender las quejas que presentan los ciudadanos inconformes con el actuar de los servidores públicos de la Institución, en el desempeño de sus funciones; asimismo, la Contraloría Interna, cuenta con un módulo de recepción de quejas para que acudan a disconformarse sobre la atención brindada por los servidores públicos de la dependencia.

**Artículo 50.-** *La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.*

*Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.*

Es importante señalar, que todos aquellos quejosos que acudan a interponer sus respectivas inconformidades sean atendidos de manera pronta e imparcial, es decir, que no sean influenciados por el personal que los atiende para que los primeros se abstengan de presentar la queja correspondiente, es importante también darles una orientación según sea el caso.

**Artículo 53.-** *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*I. Apercibimiento privado o público;*

*II. Amonestación privada o pública;*

*III. Suspensión;*

*IV. Destitución del puesto;*

*V. Sanción económica, e*

*VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Estas son las sanciones administrativas a las que se hacen acreedores los servidores públicos, por incumplimiento a los preceptos legales que regulan su conducta y que de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad será la sanción, lo que se determinará a través del procedimiento administrativo correspondiente.

**Artículo 60.-** *La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.*

Será la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la que impondrá la sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

En lo que respecta al **artículo 64** de la ley en comento, se establece el procedimiento administrativo que en caso de incumplimiento se lleva a cabo en la Contraloría Interna.

### ***3.3 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal***

El reglamento, en cuanto es una disposición de carácter legislativo, expedida por el ejecutivo, debe aplicarse a todas las personas cuya situación quede bajo su campo de acción. El objeto de los reglamentos es facilitar el mejor cumplimiento de la ley, por lo que no pueden significarse en contra del contenido de la propia ley.

Es así como dicho reglamento se aplica sólo al personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que entra en vigor el 28 de octubre de 1999, abrogando el Reglamento de la Ley Orgánica de a Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y que establece:

**Artículo 1.** La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá como titular al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y de acuerdo con los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones conferidas por el Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos conforme a lo

establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma constitución y leyes que de ella emanan.

Este artículo nos señala, que será el Procurador el Titular del Ministerio Público en el Distrito Federal, el cual ejercerá las atribuciones que tiene de investigar y perseguir los delitos de acuerdo a lo establecido constitucionalmente y de conformidad a los tan mencionados e importantes principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia.

**Artículo 2.** *La Procuraduría para el ejercicio de sus atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las Unidades administrativas siguientes: . . . Visitaduría General y agencias para la supervisión técnico-penal.*

Habla de la distribución de las Unidades administrativas, entre ellas se encuentra la Visitaduría General, materia del presente estudio.

El **artículo 4**, del mencionado reglamento, habla de quienes son Agentes del Ministerio Público, mencionando al Visitador General.

Con relación al **artículo 6** del mismo reglamento, se hace referencia a la distribución y desarrollo del trabajo del Procurador, que se hará a través de Unidades administrativas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**Artículo 29.** *El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones no delegables siguientes:*

*I. . . .*

*XV. Establecer agencias de supervisión técnico-penal de la fiscalía para servidores públicos, de la contraloría interna, visitaduría general y de la Unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos.*

Es importante, que dentro de la Institución, existan órganos de control interno que investiguen las posibles irregularidades en que pudieran incurrir los servidores públicos de la misma, así como en dado caso de que existan hechos posiblemente constitutivos de delito en los que se encuentren involucrados servidores públicos, se dará vista a la Fiscalía para Servidores Públicos.

**Artículo 59.** *Las fiscalías de revisión del Ministerio Público serán las instancias de organización y funcionamiento de la representación social del Ministerio Público, para ejercer las labores de supervisión inherentes a la coordinación de agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador, visitaduría general, dirección general jurídico consultiva y dirección general de derechos humanos y ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que les estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

*I. . . .*

*III. Revisar el cumplimiento de la normatividad aplicable en el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares en el procedimiento penal;*

*IV. Practicar la evaluación técnico-jurídica en el desempeño de las instancias y servidores públicos de la dependencia; y*

*V. Supervisar que se realicen las diligencias que la ley y la normatividad vigente confieran a las agencias de revisión.*

En este apartado, se encuentran las atribuciones generales a las cuales las agencias de revisión deben dar cumplimiento, en cuanto a la supervisión de los servidores públicos de la diferentes Unidades administrativas.

Por su parte el **artículo 73**, señala las atribuciones que tiene la Visitaduría General para ejercer sus funciones como órgano de control interno, lo anterior es base fundamental para el presente estudio, ya que a través de su diez fracciones se describe el desenvolvimiento que debe tener dicho órgano para cumplir con la finalidad para la cual fue creado, la supervisión de las actuaciones del Ministerio Público y sus auxiliares, atribuciones que analizaremos detalladamente el capítulo dedicado a la Visitaduría.

**Artículo 84.** De acuerdo con el Título IV de la Constitución, el servicio civil de carrera al que hace referencia el artículo 32 de la Ley Orgánica de la dependencia se denominará "*Servicio Público de Carrera*" en la Procuraduría y se entenderá como el régimen que establece las condiciones del personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Institución para cumplir con su atribución constitucional de investigar y perseguir los delitos y que está fundado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de dichos cargos, empleos o comisiones .

El artículo anterior nos indica, que los servidores públicos deben prestar sus servicios de investigación y persecución del delito de acuerdo a los principios constitucionales.

Como parte de la reestructuración institucional de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y justicia, fue necesario el establecimiento de bases normativas que permitan la organización de un sistema público objetivo y transparente, creando a través de criterios objetivos el Servicio Público de Carrera que sistematiza, organiza y desarrolla el servicio público de carrera en el Ministerio Público, en la Policía Judicial y los Servicios Periciales.

En el **artículo 85** del multicitado reglamento, se señalan los principios rectores que deben observar los servidores públicos para el mejor desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y que conforman el Código de Conducta de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y que tienen por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de disciplina interna y por una parte, la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos.

**Artículo 87.** *Todo agente del Ministerio Público deberá estar capacitado para perseguir los delitos, conforme a derecho, iniciando, integrando, desarrollando la averiguación previa hasta su consignación e interviniendo ante los tribunales, hasta el dictado de la resolución firme.*

*Al servicio público de carrera en el Ministerio Público corresponde los siguientes cargos:*

- I. Oficial Secretario;*
- II. Agente del Ministerio Público; y*
- III. Agente del Ministerio Público supervisor.*

Encontramos encuadradas dentro de este artículo, las facultades que tiene cada uno de los servidores públicos que se encargan de investigar delitos conforme a derecho.

### **3.4 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**

Al ser el Distrito Federal, un territorio autónomo, está dotado de su estatuto político administrativo y órganos de gobierno propios. Los territorios autónomos son personas colectivas de Derecho Público, cuya cooperación con los órganos de soberanía determina que éstos aseguren el desarrollo económico y social .

**Artículo 1.** *Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Al ser la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la encargada de procurar e impartir justicia a los ciudadanos del Distrito Federal y conocer de los delitos del orden común, está fundada su legislación de acuerdo a lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**Artículo 10.** *El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.*

I. . . .

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

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

*El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia para que la Institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

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

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

Nuevamente, se nos hace mención de que el Titular del Ministerio Público, para el efecto será el Procurador, mismo que es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además, de señalar que todos los cuerpos de seguridad son auxiliares del Ministerio Público para la investigación de los delitos, así como la obligación que tienen los mismos, para hacer del conocimiento del Ministerio Público todos los hechos que puedan ser constitutivos de delito.

**Artículo 12.** *La organización política y administrativa del Distrito Federal, atenderá los siguientes principios específicos:*

*I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicios público y en la administración de los recursos económicos de que*

*disponga el Gobierno de la Ciudad:*

*II. ...*

*VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de personas, sus familias y sus bienes.*

*XV. ...*

En dicho artículo se hace referencia a los principios constitucionales que rigen la actividad de los servidores públicos.

**Artículo 15.** *Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la Ley Federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Todos aquellos servidores públicos del Distrito Federal, que incurran en responsabilidad, se regirá por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 86.** *La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.*

En la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con motivo del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, se establecieron las bases y lineamientos para la operación institucional del servicio público de carrera, integrado por los principios del citado artículo.

### **3.5 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal**

**Artículo 1.** *Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades administrativas y a los órganos político-administrativos y demás órganos desconcentrados que constituyen la administración pública central y desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.*

**Artículo 2.** *Los actos y la organización de la administración pública, atenderán a los principios que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

**Artículo 3.** *Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:*

*I. . . .*

*. . . .*

*IV. Órganos Desconcentrados: los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, distintos a los señalados en la fracción que antecede y cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o en este reglamento.*

**Artículo 7.** *Para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias de la administración pública, se les adscriben las Unidades administrativas, las Unidades administrativas de apoyo técnico-operativo, los órganos político-administrativos y los órganos desconcentrados siguientes:*

*I. . . .*

*. . . .*

*XII. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal; su estructura y funcionamiento se rige por las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes.*

XV. . . .

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, que tiene sus atribuciones propias y una normatividad que regula la función de los servidores públicos adscritos a la misma.

**Artículo 9.** *Al interior de cada dependencia, incluyendo la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, órganos político-administrativos y órganos desconcentrados operará una Contraloría Interna dependiente de la Contraloría General.*

Dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se cuenta con una Contraloría Interna que se encarga de "establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador, además de sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las sanciones administrativas que correspondan."<sup>79</sup>

**Artículo 107.** *Corresponde a la Dirección de Atención Ciudadana:*

*I. Captar, recibir y resolver sobre la procedencia de las quejas y denuncias*

---

<sup>79</sup> Artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Editorial ISEF. 2003. p. 47

*por actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión:*

*II. Realizar las investigaciones que resulten necesarias para la debida integración de expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos.*

*IX. . . .*

Existe dentro de la administración pública un área encargada de la atención a la ciudadanía, la cual, como se señala en las fracciones anteriores, se encargará de recibir las quejas y denuncias, que llegan al Gobierno del Distrito Federal, en contra de los servidores públicos que incumplan con los principios constitucionales. Caso este que es aplicable para quejas interpuestas contra servidores públicos dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de las cuales, a posteriori, conoce la Visitaduría General.

### **3.6. Acuerdos y Circulares**

En este apartado, haremos alusión a todos aquellos acuerdos y circulares que han sido emitidos por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para el debido funcionamiento interno de la diversas Unidades administrativas de la Institución, entre ellas la Visitaduría General.

#### **Acuerdo A/003/99**

Iniciaremos primeramente con al Acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el 21 de julio de 1999, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o, 2o, 16 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 7o fracción XIX y 8o fracción II del Reglamento de la misma ley, en el cual se establecen las normas

para precisar las bases y especificaciones que se deben tomar en cuenta para la prestación del servicio a la ciudadanía, lo anterior por las deficiencias estructurales en la organización del Ministerio Público y sus auxiliares.

**Artículo 1.** *El presente acuerdo tiene por objeto normar la organización, funcionamiento, evaluación y responsabilidad de los agentes del Ministerio Público y de sus secretarios, de Policía Judicial, de Servicios Periciales, Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad y de Oficialía Mayor para atender debidamente a la población en ejercicio de sus atribuciones de investigar y perseguir los delitos, establecidos por la Constitución en su artículo 21 y de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma Constitución y de la leyes que de ella emanen.*

Al ser un ordenamiento que, entre otras cosas, regula las responsabilidades de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es importante tomarlo en cuenta como parte del marco jurídico del presente estudio.

**Artículo 2.** *Las normas contenidas en este acuerdo son de orden público y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal serán responsables de su cumplimiento en el ámbito de sus competencias respectivas, en los términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables.*

Los servidores públicos deben dar cumplimiento al presente ordenamiento y en caso de que lo incumplan, se procederá de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de la materia.

**Artículo 4.** *Con fundamento en lo dispuesto por la Constitución, en sus artículos 20, párrafo último, y 21, párrafo cuarto, por la Ley Federal de*

*Responsabilidades, en su artículo 47, y por los demás numerales relativos y aplicables del Código Procesal, toda persona que acuda a una agencia investigadora a presentar denuncia o querrela y, asimismo, las víctimas o los ofendidos por algún delito tiene derecho:*

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

*II. . .*

*III. A que se les procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial.*

Este artículo, hace referencia a los derechos que tienen los ciudadanos que presenten una denuncia o querrela, y entre ellos está que los servidores públicos de la Procuraduría, cumplan con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado y no incurran en negligencia, dando la atención inmediata a la población asistente a las agencias y dar difusión a sus derechos, para la debida y pronta impartición de justicia.

**Artículo 5.** *La atención y servicio a la demanda de procuración de justicia de la población, en ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos que previene el artículo 21 de la Constitución, de conformidad con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia, establecidos en los artículos 21, párrafo quinto, 113 y 134 de la misma Constitución, rectores del servicio público, constituyen la base fundamental del desempeño debido a las agencias en las que se organiza el Ministerio Público y sus secretarios, Policía Judicial, Servicios Periciales, de Auxilio a Víctimas y Servicios a la Comunidad y de Oficialía Mayor, en la Procuraduría.*

En este artículo se refuerza el fundamento del Ministerio Público para la

investigación y persecución de los delitos, que constitucionalmente tiene encomendado.

Por su parte el **artículo 10** de dicho Acuerdo, señala en sus catorce fracciones se encuentran plasmadas las obligaciones que tienen los agentes del Ministerio Público, los secretarios y los agentes de la Policía Judicial, y en su caso Peritos, para el cumplimiento de sus cargos, empleos o comisiones, así como articular y responsabilizar coherente y coordinadamente la organización, las atribuciones, las obligaciones y el desempeño de los servidores públicos citados, durante el inicio, desarrollo y determinación de la averiguación previa. Lo anterior, para que los servidores públicos presten sus servicios con la dignidad y eficacia con base en sus responsabilidades.

**Artículo 15.** *La procuraduría establecerá Unidades conjuntas de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría, de Visitaduría y de Inspección Interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos, Unidades que estarán adscritas orgánicamente a la Fiscalía para Servidores Públicos. Las quejas y denuncias que se presente o inicien por la probable responsabilidad de servidores públicos en una agencia, serán remitidas por el agente del Ministerio Público que conoció del asunto al responsable de la Unidad especializada desconcentrada más próxima y de ello notificará en el acto a la fiscalía citada. El titular y los servidores públicos de las Unidades desconcentrada de investigación de responsabilidades de servidores públicos tendrán las siguientes obligaciones:*

*I. Conocer, Investigar y determinar respecto a las quejas y denuncias sobre responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos en las agencias del Ministerio Público y exclusivamente sobre responsabilidades penales en las dependencias o entidades de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con la adscripción correspondiente, sin detrimento de la atracción por las instancias centrales que provea el Contralor Interno, el titular de la Fiscalía para Servidores*

*Públicos o el subprocurador bajo cuya autoridad se encuentre adscrita dicha fiscalía, en el ámbito de sus competencias respectivas:*

*II. Realizar visitas integrales a las agencias del Ministerio Público por lo menos una vez cada trimestre para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, investigar y determinar las responsabilidades resultantes, sin menoscabo de practicar visitas parciales correspondientes cuantas veces sea necesario con el mismo objeto planteado en este punto;*

*III. Plantear, organizar y llevar a cabo, a partir de las denuncias y quejas recibidas, operaciones para erradicar patrones organizados y recurrentes de conductas desplegadas en las agencias y en las dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal que resulten violatorias del código de conducta referido antes y de sus disposiciones complementarias que puedan derivar en responsabilidad administrativa o penal;*

*IV. Informar diaria, semanal y mensualmente al Contralor Interno y al Fiscal para Servidores Público sobre los procedimientos administrativos y las averiguaciones previas iniciados, en trámite y determinados;*

*V. Dar vista, en su oportunidad, a la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal y al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según sea la competencia, en caso de que el servidor público cuya conducta sea materia de investigación no pertenezca a la Procuraduría.*

Señala las bases de adscripción y supervisión del desempeño de las agencias de revisión.

**Artículo 20.** *Las agencias de revisión del Ministerio Público con las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social para que el agente del Ministerio Público:*

I. . . .

III. *Revise y dictamine la Visitaduría, el cumplimiento de la normatividad aplicable en el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares en el procedimiento penal y, en caso de probables responsabilidades, informe a la Contraloría y a la Fiscalía para Servidores Públicos con las constancias respectivas.*

En la fracción III del citado artículo, nos encontramos con la facultad de la Visitaduría General, para revisar el cumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos.

**Artículo 50.** *Las agencias de revisión del Ministerio Público organizarán su desempeño conforme con la carga de trabajo existente en la Coordinación de Agentes Auxiliares, la Visitaduría, la Dirección General Jurídico Consultiva y la Supervisión General de Derechos Humanos, en lo procedente, bajo la supervisión de un agente del Ministerio Público responsable de agencia.*

**Artículo 51.** Se establecen las bases de organización de las agencias de revisión, las cuales están a cargo de un agente del Ministerio Público responsable; el número Unidades que las integrarán, y que estarán bajo la titularidad de un agente del Ministerio Público que se auxiliará de un secretario.

**Artículo 54.** *Las Unidades y agencias revisoras del Ministerio Público adscritas a la Visitaduría practicarán la evaluación técnico-jurídica en el desempeño de las instancias y de los servidores públicos de la Procuraduría, con base en las disposiciones de este acuerdo y los demás preceptos legales aplicables, llevarán los registros procedentes y, en caso de hechos posiblemente constitutivos de responsabilidad, notificarán lo conducente a la Contraloría Interna y a la Fiscalía para Servidores Públicos.*

La Visitaduría General debe con base en su función realizar supervisión y vigilancia a los servidores públicos de la Institución; sin embargo, también debe realizar evaluaciones técnico-jurídicas, con la finalidad de lograr una eficiente y oportuna integración de las averiguaciones previas.

Cabe hacer mención que en el ordenamiento en cita, la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encuentra su fundamento en los artículos antes referidos.

### **Acuerdo A/003/98**

“Al interesar la regulación que la ley contiene a propósito del ingreso de funcionarios a la procuraduría y el carácter profesional de estos servidores públicos, era necesario crear un reclutamiento, para el ingreso, capacitación, permanencia, evaluación y la responsabilidad se sujetan a consideraciones profesionales, no a factores políticos. Todo esto conduce a constituir y preservar un servicio civil de carrera, o bien, dicho en términos, una administración pública profesional, estable en su desempeño y políticamente neutra.”<sup>80</sup>

Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1998, en el que se establecieron las bases y lineamientos para la operación institucional del servicio público de carrera y para el desarrollo del programa de moralización, regularización y profesionalización de los servicios del Ministerio Público y sus auxiliares directos, Policía Judicial y Peritos, adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El mencionado acuerdo en su numeral **SÉPTIMO**, hace mención a las obligaciones que tiene encomendadas los servidores públicos en el cumplimiento de su cargo, empleo o comisión, enumerándolas en treinta y ocho fracciones, en

---

<sup>80</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. Temas y Problemas de Justicia Penal. Semanario de Cultura Mexicana. México. 1996. p. 171.

las que se hace especial énfasis en que se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia, así como velar por la legalidad y el respeto a los derechos humanos y evitar la corrupción de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; conformando estas fracciones el Código de Conducta, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que establecen la leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Dentro del mismo acuerdo el numeral **NOVENO**, establece quienes son los servidores públicos a los que les corresponde el servicio público de carrera, que están a cargo de las Unidades administrativas para la investigación persecución de los delitos; asimismo, se establecen las facultades que cada uno de ellos tiene en su actuar.

El artículo **DÉCIMO**, señala que los Agentes de la Policía Judicial serán responsables de las investigaciones que les asigne el Agente del Ministerio Público, además de cumplir con los mandamientos que emita la autoridad jurisdiccional o comisiones específicas que se les encomienden; agregando que no sólo el Agente de la Policía Judicial, sino el Jefe de Grupo, Comandante y Comandante en Jefe, pertenecen al servicio público de carrera.

También los peritos están inscritos en el servicio público de carrera, mismo que esta regulado por el artículo **DÉCIMO PRIMERO** del mismo ordenamiento.

### **Circular C/001/96**

En esta circular se precisan las facultades y atribuciones reglamentarias de la Visitaduría General como Órgano Interno de Control Sustantivo.

**PRIMERO.-** *Cuando con motivo de las evaluaciones técnico-jurídicas derivadas de quejas o visitas de supervisión, la Visitaduría General indique la*

*practica de diligencias para la debida integración de la averiguación previa. los agentes del Ministerio Público deberán darles cumplimiento a la brevedad posible.*

Las instrucciones que emita la Visitaduría deberán dirigirse al superior jerárquico del agente del Ministerio Público respectivo, quien estará a cargo de supervisar su ejecución.

**SEGUNDO.-** *Los agentes del Ministerio Público visitantes deberán supervisar el cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva, así como de vigilar que sean respetadas las garantías individuales de los detenidos o personas sujetas a investigación. En caso de violación de derechos, girarán las instrucciones que estimen pertinentes para que se restituya a los ofendidos en el goce de sus garantías.*

**TERCERO.-** *Los Agentes del Ministerio Público adscritos a juzgados y salas civiles y familiares, respecto a sus intervenciones en los juicios correspondientes están obligados a promover los pedimentos y realizar las actividades que la Visitaduría General les instruya.*

**CUARTO.-** *Si la Visitaduría General, con motivo de la supervisión a los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados y salas penales, detecta que falta alguna actuación respecto a su intervención en el desarrollo de los procesos, girará las instrucciones que estime pertinentes el agente del Ministerio Público respectivo y a su superior jerárquico, para que se lleven a cabo a la brevedad posible, siempre que la omisión sea subsanable y oportunamente corregible.*

**SEXTO.-** *Si falta o anomalía se detecta durante visitas de supervisión y el superior jerárquico del servidor público responsable se encuentra presente, el agente del Ministerio Público visitante, lo hará de su conocimiento a fin de que sea subsanada o corregida de inmediato y se suspendan o concluyan los efectos que*

*hubiere producido.*

*Si el superior jerárquico del servidor público respectivo no se encuentra presente, el agente del Ministerio Público visitador instruirá lo necesario para que la falta o irregularidad cometida sea subsanada y determinara las medidas necesarias para evitar la continuación de sus efecto.*

**SÉPTIMO.-** *Los agentes del Ministerio Público informaran a la Visitaduría General a la brevedad posible, sobre el cumplimiento de las diligencias cuyo desahogo las hubiere ordenado. De dicho informe deberán enviar invariablemente copia a su superior jerárquico inmediato.*

**OCTAVO.-** *El Visitador General hará del conocimiento del Procurador General, Subprocuradores, Coordinadores, Directores Generales y Delegados, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente circular por parte de los servidores públicos que les estén adscritos.*

**NOVENO.-** *En caso de inobservancia de las disposiciones contenidas en la presente Circular por parte de los servidores públicos de la Procuraduría, se procederá en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de cualquier otra disposición que resulte aplicable.*

Dicha circular emitida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal el 16 de diciembre de 1996, precisa las facultades y atribuciones reglamentarias de la Visitaduría General como órgano de control interno de control sustantivo; con el objetivo de que sus atribuciones como órgano técnico-jurídico de control interno, se cumplan debidamente por todos los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares directos; además se considera indispensable que las instrucciones que gire la Visitaduría General como resultado de sus evaluación técnico-jurídicas o visitas de supervisión, sean cumplidas y debidamente

realizadas por el Ministerio Público, con la finalidad de lograr una eficiente y oportuna integración de las averiguaciones previas, así como de un adecuado seguimiento de los procesos penales y la debida de los intereses de la sociedad en los juicios civiles.

Considerando lo anterior, que gire la Visitaduría General debe intensificar su función de supervisión y vigilancia, acorde con las necesidades actuales y coordinarse eficientemente con la Contraloría Interna y la Supervisión General de Derechos Humanos, para corregir irregularidades y dilaciones, así como para combatir frontalmente a la corrupción y a la impunidad.

## CAPÍTULO CUARTO

### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA VISITADURÍA GENERAL

En este capítulo describiremos a la Visitaduría General, tanto en su organización como en su funcionamiento, así como analizaremos la efectividad que ha tenido como medio de control de las funciones que desempeñan los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

#### **4.1 Objetivo**

Garantizar el pleno cumplimiento al marco jurídico y lineamientos normativos que regulan el quehacer institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante la supervisión integral y evaluación a las Unidades administrativas que la conforman y la atención a las inconformidades presentadas por la comunidad, con el propósito de coadyuvar en una adecuada procuración e impartición de justicia.

Coordinar el desarrollo de las investigaciones, estudios, análisis jurídicos y todos aquellos asuntos relevantes, con el propósito de emitir informes técnicos y jurídicos, así como sugerencias, opiniones, recomendaciones, observaciones e informes que proporcionen elementos de juicio que contribuyan a la toma de decisiones que le sean encomendadas.

Aplicar las normas de control y evaluación técnico jurídica de las Unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de supervisión y vigilancia, así

como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables, con el objeto de combatir frontalmente la corrupción y la impunidad, así como el respecto a los derechos humanos.

## 4.2 Estructura

Con fecha 29 de noviembre de 2002, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal autorizó la elaboración del Manual de Organización General de la Institución, que se compone con los Manuales de Organización Específicos, encontrando entre estos, el de la Visitaduría General; manual que en su punto IV-1, contiene la Estructura Orgánica de la Visitaduría General, dictaminada a partir del 1 de septiembre de 2001.

"En su apartado cuatro, se establece la estructura orgánica específica de la Visitaduría General, misma que describe la codificación de las Unidades orgánicas que la integran, la jerarquía y la dependencia de las mismas."<sup>81</sup>



<sup>81</sup> Manual de Organización Específico de la Visitaduría General. MOE-104000-20002. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Tomo 6. Junio 2002.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Distrito Federal y su Reglamento, no existe un artículo que especifique cuáles son los requisitos para ser visitador, sin embargo el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Ministerio Público tiene la atribución de investigar y perseguir delitos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, enuncia que la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y ejercerá las funciones que la ley le permita delegar en sus agentes o auxiliares, por lo tanto al ser la Institución del Ministerio Público indivisible y como titular de la misma, el Procurador es el Representante Social que delegará sus funciones en los Agentes del Ministerio Público, los cuales deberán cumplir los requisitos que señala el artículo 34 de la citada ley, en sus ocho fracciones:

- I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la Ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Poseer cédula profesional de licenciado en derecho;
- IV. Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en derecho. **“En el caso de los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador y de los visitadores, la experiencia será cuando menos de tres años;”**
- V. Haber aprobado el curso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional u otras instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto;
- VI. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VII. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional; y
- VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

En la fracción IV observamos que se especifica una experiencia de tres años como Agente del Ministerio Público para ser visitador, no encontrado otro requisito que la ley señale para ser visitador.

Por lo anterior, se concluye que los visitadores son Agentes del Ministerio Público que cuentan con una experiencia de tres años en ese cargo.

### **4.3 Atribuciones y Facultades**

Este apartado contiene las atribuciones que le han sido conferidas a la Visitaduría General, a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General Justicia del Distrito Federal y su Reglamento.

**Artículo 73.** *Al frente de la visitaduría general, habrá un visitador general, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:*

*I. Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las Unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;*

Para dar cumplimiento a lo anterior, se instruyen mecanismos y programas de supervisión para las agencias del Ministerio Público, verificando que se dé cumplimiento a la normatividad aplicable en el desempeño de las atribuciones que la Ley les confiere.

*II. Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público y sus auxiliares directos y demás Unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y, en su caso, remitir a la contraloría interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;*

Es necesario, elaborar un programar de visitas de evaluación técnico jurídica en el desempeño de las Unidades administrativas, órganos desconcentrados y servidores públicos, con base en las disposiciones legales aplicables.

*III. Someter a la aprobación del Procurador, el establecimiento de agencias de supervisión técnico penal de la fiscalía para servidores públicos, de la contraloría interna y de la Unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos.*

Con la creación de la Agencia de Quejas, Denuncia y Comentarios, que se puso en marcha en noviembre del año 2003, se da cumplimiento a este punto.

*IV. Supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva;*

Para ello, se ha comisionado al personal de turno en la Visitaduría General, los cuales se organizan para revisar las averiguaciones previas iniciadas con personas puestas a disposición ante el Agente del Ministerio Público, asegurando así el estricto cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en los lugares de detención preventiva y la vigilancia a las garantías individuales de los detenidos.

*V. Vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia;*

Con la vistas a las diversas áreas de la Institución, se implementan estrategias de supervisión y vigilancia que garantizan la eficiente y oportuna integración de la averiguación previa, así como del proceso penal.

*VI. Conocer quejas por demora, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y, en su caso, comunicarlas a la contraloría interna.*

Es importante coordinar la recepción y atención de las quejas presentadas por la ciudadanía con la Contraloría Interna.

*VII. Integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría, así como la contraloría interna, tratándose de responsabilidad administrativa:*

Es importante, la recopilación de información y documentación soporte que deba ser enviada a las otras agencias de revisión, como lo señala el Acuerdo A/003/99, emitido por el C. Procurador, cuando exista una responsabilidad.

*VIII. Coordinarse con la dirección general jurídico consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la visitaduría general, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;*

Instrumentar los lineamientos, que permitan elaborar coordinadamente con la Dirección General Jurídico Consultiva.

*IX. Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezcan la normatividad interna de la Procuraduría y aquellos que les sean solicitados por el Procurador; y*

Es importante, realizar los reportes informativos y estadísticos conforme a la normatividad de la Procuraduría.

*X. Las demás que señalen las disposiciones aplicables y las que le confiera el procurador.*

Con base en las atribuciones anteriores la Visitaduría General y sus agentes del Ministerio Público supervisores, son facultados para practicar visitas de supervisión a las diferentes áreas administrativas, así como para la realización de evaluaciones técnico-jurídicas derivadas de quejas presentadas por la ciudadanía en contra de los servidores públicos de la Institución

#### **4.4 Procedimiento de queja ante la Visitaduría General**

Para la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración de justicia, la Visitaduría General como órgano de control interno, desarrolla las normas de control y los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos manifiestan sus inconformidades respecto a la actuación de los servidores públicos de la Institución en la integración de las averiguaciones previas.

##### **A) Presentación**

La Visitaduría General para recibir las quejas de la ciudadanía por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus auxiliares, ha creado una Agencia de Quejas, Denuncias y Comentarios, integrada por un Agente de Ministerio Público, en compañía de su oficial secretario, los cuales atienden personalmente a los ciudadanos que acuden a la citada agencia, a efecto de exponer tanto sus inconformidades como sus dudas, respecto a las investigaciones relacionadas con alguna averiguaciones previa en la que están involucrados, dando la orientación jurídica e iniciando las quejas procedentes, así como canalizando a las diversas áreas de la Institución, cuando sea requerido.

Asimismo, se cuenta con un correo electrónico [visiquejas@pgjdf.gob.mx](mailto:visiquejas@pgjdf.gob.mx).

que se encuentra en la página de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en Internet, para que las personas que no puedan acudir a las agencia, envíen sus inconformidades por este medio, y se le dé el seguimiento respectivo a las mismas.

También se colocaron en cada una de las Fiscalías Desconcentradas y Centrales, mamparas que cuentan con un buzón de quejas y una línea telefónica, en la que, con sólo levantar la bocina, el quejoso entabla comunicación con personal de la Visitaduría General, para manifestar sus inquietudes respecto al desempeño de los servidores públicos de la Dependencia, en la integración de las indagatorias a su cargo, atendiendo de manera inmediata las inconformidades.

Por otra parte, se reciben escritos de queja presentados por abogados de la parte afectada o de los mismo particulares; además de aquellos dirigidos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de la oficina del Procurador General, de la Comisión de Derechos Humanos, entre otros, para conocimiento de irregularidades cometidas por servidores públicos de la Institución o en los cuales se solicita la elaboración de una evaluación técnico-jurídica de alguna averiguación previa, escritos que son recepcionados por la Secretaría Particular del Visitador, quien se encarga de asignarles un número de folio, que se relacionara con un número de queja.

En la evaluación técnico jurídica, se tomarán en cuenta los antecedentes, considerandos y resolutive de los que se desprenderán diversas determinaciones, tales como: acta administrativa, oficio de diligencias, oficio de contestación al quejoso, oficio para remitir las actas administrativas a la Contraloría Interna, a la Fiscalía para Servidores Públicos y a Inspección Interna de la Policía Judicial, a los cuales se les dará el seguimiento, para verificar el cumplimiento por parte de los titulares de las Unidades administrativas.

Al acudir a la Agencia el agente del Ministerio Público, le proporcionará al

quejoso un formato de queja, en el que se le solicitarán sus datos personales, datos de la averiguación previa, así como del servidor público responsable de su integración y un extracto de los hechos que a su consideración constituyen una irregularidad. Todo lo anterior, para estar en posibilidad de atender su queja de manera pronta y expedita, así como resolver conforme a derecho.

Por medio del Servicio de Atención telefónica a la Ciudadanía 56 25 90 00, el cual fue creado para orientar a la ciudadanía, no sólo en materia de prevención del delito y servicios a la comunidad, sino también para canalizarla a las diferentes Unidades administrativas de acuerdo a su necesidad.

La ciudadanía reporta a través de la línea telefónica mencionada situaciones de queja por demoras, excesos y faltas que se están llevando a cabo en ese momento y que por la gravedad del hecho o la hora no pueden acudir personalmente a la Agencia, ya que esta tiene un horario de 09:00 a 21:00 horas, o pueden acudir ante el personal de guardia que se encuentra de 21:00 a 09:00 horas en la Visitaduría General; por lo que personal del Servicio de Atención Telefónica a la Ciudadanía, servicio 9000 le indica al agente del Ministerio Público visitador, el motivo de la llamada y le proporciona un número de folio (que debe ser enviado a la Dirección General de Servicios a la Comunidad, Unidad Administrativa que opera este servicio, para determinar el folio citado); en ese momento se hace un enlace con el visitador, quien dará atención inmediata al usuario, persona que manifestará su inconformidad, y el visitador realizará llamada telefónica con el servidor público que está incurriendo en alguna irregularidad y al cual se le solicitará la información relacionada con la queja, lo anterior, para resolver con la mayor celeridad la misma, sin embargo, se puede caer en el supuesto de que sea necesario que los visitadores en turno, se trasladen al lugar para resolver personalmente la informalidad, de ser así se les solicitará su apoyo.

Asimismo, el visitador que esta de guardia por cada una de las llamadas de inconformidad recibidas durante la misma, deberá realizar un reporte de las quejas

presentadas.

Finalmente, todas aquellas personas que deseen formular personalmente su queja, acudirán directamente a las oficinas que ocupa la citada Visitaduría General o podrán llamar para orientación jurídica a los teléfonos que aparecen en las mamparas, que para tal efecto realiza la visitaduría, que se encuentran en todas las Unidades administrativas de la Dependencia.

No obstante lo anterior, la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al recibir recomendaciones de la Comisión Nacional, en ocasiones solicita a la Visitaduría General, copia de las evaluaciones técnico jurídicas realizadas, para la integración de alguna queja presentada ante dicha comisión.

## **B) Investigación y Trámite**

Una vez recibidos los escritos de inconformidad presentados, en esta Visitaduría General, se les asigna un número de queja, que será turnado a un agente del Ministerio Público visitador, para que realice el estudio respectivo y determine conforme a derecho.

Para la realización del estudio a una queja, es indispensable primeramente observar el motivo de la misma y si se encuentra relacionada con servidores públicos encargados de la integración de averiguaciones previas; en caso de tratarse de conductas subjetivas, es decir, actitudes del personal ministerial, se enviarán a la Contraloría Interna de esta Institución para que sean valoradas y resuelvan lo conducente, en virtud de que no se encuentran en las constancias ministeriales.

Para el supuesto, de una inconformidad respecto a la integración de una averiguación previa, se solicitarán las copias certificadas de la misma, al personal

ministerial que la esté integrando, para su estudio correspondiente.

Una vez que se cuenta con las copias de la indagatoria, se procederá a la lectura y análisis de todas y cada una de las constancias ministeriales que la integran, para estar en posibilidad de determinar la queja presentada y dar cumplimiento a los principios constitucionales que rigen el servicio público.

Analizada la averiguación previa, se procederá a la realización de la evaluación técnico jurídica que contiene los elementos necesarios para determinar si la queja presentada es o no procedente, en base a las constancias ministeriales que integran la indagatoria y con las atribuciones conferidas para ello.

La evaluación técnico jurídica, se divide en tres apartados, el primero hace alusión a los Antecedentes, es decir, la circunstancia previa que sirve para juzgar hechos, que dan origen a la presente queja, por lo tanto, es el medio por el cual se recibió la misma, y las actuaciones procedentes para su determinación; por lo que hace a la segunda, es en esta donde se transcriben los Hechos derivados de la averiguación previa, así como las diligencias que en ella fueron practicadas, asentando las declaraciones del denunciante, querellante, testigos y probable responsable, fe de objetos y documentos, intervención de servicios periciales y policía judicial, inspecciones practicadas, entre otras; aquellas diligencias que permitan allegarse de elementos que lleven a conocer la verdad histórica de los hechos, haciendo énfasis en los puntos donde se encuentra alguna irregularidad.

Finalmente, se asientan las Consideraciones, por las cuales el agente del Ministerio Público visitador, encargado del estudio de las constancias ministeriales, que integran la averiguación previa, expresa sus razones, fundando y motivando de acuerdo a los preceptos legales aplicables, la existencia o no de irregularidades cometidas por servidores públicos, encargados de la integración de dicha indagatoria; además de emitir la resolución que recaiga a dicha queja, lo cual será notificado personalmente al quejoso.

### **C) Formas de conclusión de los expedientes**

De la evaluación técnico jurídica realizada a la averiguación previa, se puede concluir que la queja presentada fue procedente, si de la misma resultaron irregularidades atribuibles al personal ministerial encargado de su integración; o en su caso improcedente, cuando el personal actuante ha practicado todas y cada una de las diligencias necesarias, encaminadas a la integración de la averiguación previa, dando cumplimiento al principio de legalidad para una pronta y debida procuración de justicia.

Al encontrar procedente la queja y determinar la existencia de una conducta irregular, por parte del servidor público que ejerce su función en contravención con las obligaciones enunciadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario y de acuerdo a las atribuciones que tiene la Visitaduría General en el artículo 73 fracción VI del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, hacer del conocimiento de la Contraloría Interna el actuar de dicho servidor público, con la elaboración de una acta administrativa que contenga en su cuerpo las irregularidades detectadas por el agente del Ministerio Público visitador fundada y motivada conforme a derecho, así como las pruebas que dan valor a la misma.

Cuando de la evaluación técnico jurídica, se observen hechos o actos que puedan ser constitutivos de delito, se da vista a la Fiscalía para Servidores Públicos, mediante el acta administrativa realizada, donde el personal de la misma, determinará si es o no procedente el inicio de la averiguación previa respectiva.

En caso de que la queja resultara improcedente, se procederá a la realización de una acta circunstanciada, en la que se plasmarán también las

consideraciones por las que no fue procedente la inconformidad presentada, fundando y motivando las mismas, procediéndose a archivar el expediente.

Sin embargo, en ocasiones es necesario, aún cuando no se inicia una acta, girar instrucciones, al personal encargado de la integración de la averiguación previa, para que realice la práctica de otras diligencias, para la integración de las averiguaciones previas, donde el Agente del Ministerio Público dará cumplimiento a la brevedad posible e informará de manera escrita el resultado de las mismas.

Cualquiera que sea la resolución dada a la queja, será notificada personalmente al quejoso.

#### ***4.5 Visitas de Supervisión a las diferentes Unidades administrativas***

Entre las atribuciones que tiene la Visitaduría General, está la de practicar visitas integrales de supervisión y vigilancia a las Unidades administrativas; para lo cual se elabora un Programa Anual de Visitas de Supervisión al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás Unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría.

Las visitas integrales de supervisión y vigilancia, deberán realizarse a las Unidades de Investigación, trabajen con y sin Detenido, de las setenta Coordinaciones Territoriales y sus áreas de Policía Judicial y Servicios Periciales; así como en las Unidades de Investigación Centralizadas y las de Procesos abarcando Juzgados Penales, de Paz Penal, Familiares, Civiles y Salas, realizándose en forma alterna y periódica y de acuerdo al mayor índice de las quejas, su duración depende de la carga de trabajo.

El personal de la visitaduría acudirá a las Unidades administrativas, para la revisión, no sólo de las averiguaciones previas que se encuentran en integración,

sino también se realizará un arqueo de las averiguaciones existentes, el cual se verificará, con la información proporcionada en los informes mensuales, a fin de corroborar su veracidad; se revisarán los medios de control, tales como: libros de gobierno, médico, intervenciones a Policía Judicial, intervenciones a Servicios Periciales, ingresos y egresos, de vehículos y objetos, así como el registro de control de ejercicios de la acción penal, incompetencias, y no ejercicios de la acción penal temporal y definitivo; de igual forma se supervisará que los objetos puestos a disposición no permanezcan en el interior o en las áreas adyacentes a las Agencias del Ministerio Público, por un término no mayor a 72 horas, de acuerdo a la normatividad vigente, en las indagatorias se deberá constatar que se integren conforme a derecho, de no ser así, se solicitará sean corregidas de forma inmediata las deficiencias observadas, dándose seguimiento a su cumplimiento.

En las irregularidades detectadas que no sean subsanables y afecten el fondo de la indagatoria, se le elaborará el acta administrativa correspondiente, dando parte a la Contraloría Interna y/o a la Fiscalía para Servidores Públicos, las que determinarán lo procedente, conforme a sus atribuciones.

En el área de Policía Judicial, se supervisará que los agentes de la Policía Judicial cumplan, en forma oportuna, con las intervenciones que le solicite el Agente del Ministerio Público, por medio de llamados u oficios, haciendo énfasis en aquellas investigaciones que se le soliciten cuando exista persona detenida.

En el área de Servicios Periciales, se consultarán los medios de control (libros de registro) donde son anotados, los llamados realizados por el Agente del Ministerio Público, solicitando la intervención de un perito en determinada materia, para verificar que se atiendan lo más rápido posible, anotando en los mismos, la hora y fecha en que se solicita la intervención, así como la hora y fecha de su intervención y oficios de petición, corroborando además que la intervención sea oportuna y que los informes o dictámenes sean emitidos dentro de los plazos que establece la normatividad vigente.

Una vez que el personal comisionado para la supervisión llega a la Fiscalía que fue elegida para la visita, dos visitadores revisarán cada una de las Unidades de Investigación Sin Detenido, y se les solicitará al personal ministerial, agente del Ministerio Público y secretarios, muestren su informe mensual en el que se puedan percatar de la carga de trabajo con la que cuenta la Unidad, dicho informe contiene el número de averiguaciones previas que están en integración, aquellas en las que se propuso el no ejercicio de la acción penal, en las que se ejercitó acción penal, las que reingresaron, es decir, aquellas que fueron determinadas y por alguno de los siguientes motivos son devueltas a la Unidad de Investigación, tales como: incompetencia por territorialidad, en artículo 36, aquellas que regresan de los juzgados para la practica de diligencias complementarias, para acreditar plenamente el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, objetadas por el Responsable de Agencia cuando se propuso el No Ejercicio de la Acción Penal sobre delitos y sus modalidades sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa; y considere que existen aún diligencias inmediatas procedentes por practicar, la enviará nuevamente al agente del Ministerio Público titular de la Unidad para el cumplimiento de las mismas; asimismo se enviaran a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, las averiguaciones previas en las que se propuso el No Ejercicio de la Acción Penal de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de cinco años o más; los ingresos, indagatorias que provienen del turno para continuar con la investigación y su integración, así como las que provienen de otras fiscalías en razón de su competencia, informe del cual se solicitará copia, para que los visitadores tengan conocimiento del estado en que se encuentran las indagatorias que están radicadas en la Unidad Investigadora.

Una vez lo anterior, se le solicita al agente del Ministerio Público titular de la Unidad, proporcione los medios de control (en los que se lleva registro de todas y cada una de las averiguaciones previas), que se integran con el libro de gobierno,

libro de egresos y reingresos, libro de ingresos, libro de Policía Judicial, libro de Peritos, entre otros; para verificar que efectivamente la información que rinde mensualmente, vaya acorde con lo reportado en dichos medios de control.

Se procede a realizar el conteo físico de las averiguaciones previas que se encuentran radicadas en la Unidad, de las cuales se revisará el 35 % aleatoriamente, de las mismas durante la visita. Después de lo anterior, cuando los visitantes inicien una revisión de los expedientes, supervisarán que en ellos no existan irregularidades, en dado caso de que se presentarán, es necesario determinar si se pueden subsanar en el momento, solicitando verbalmente al agente del Ministerio Público la práctica de algunas diligencias que permitan corregir las irregularidades detectadas, dando cumplimiento a la brevedad posible y, determinar e implementar medidas necesarias para evitar la continuación de sus efectos; pero también se da el caso de que se soliciten dichas diligencias por oficio, a las cuales debe dar contestación por escrito, el personal ministerial.

Sin embargo, si se presentan irregularidades que por su gravedad no puedan ser subsanables, se solicitará al agente del Ministerio Público copia certificada de la averiguación previa para realizar la evaluación técnico jurídica y por lo tanto el acta administrativa correspondiente, que se enviará a la Contraloría Interna para que de ser procedente se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad y/o en su caso a la Fiscalía para Servidores Públicos para hacer de su conocimiento hechos posiblemente constitutivos de delito.

Por lo que hace a las visitas practicadas a los Juzgados y Salas Penales, se supervisaré la actuación de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares adscritos al juzgado, respecto a su intervención en el desarrollo de los procesos; y a los agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Salas Civiles o Familiares, respecto a sus intervenciones en los juicios correspondientes.

Si al momento de realizar la visita de supervisión, surgiera la necesidad de

dar atención a persona alguna que lo solicitara por inconformidad, se le dará la atención debida y si así se considera, en el mismo momento se realizará una acta circunstanciada, en la que se le solicite a la quejosa su comparencia y si es procedente, la del personal ministerial, para posteriormente dar intervención a la Contraloría Interna, por tratarse de una responsabilidad; no obstante lo anterior, también se da la situación de que con motivo de sus funciones, se presente la comisión de un delito por parte de los servidores públicos de la Institución, se recopilará toda la información y documentación soporte que deberá ser enviada a la Fiscalía para Servidores Públicos.

Las visitas integrales de supervisión también se realizan a Policía Judicial, con la finalidad de que remitan de manera pronta y eficaz, los informes correspondientes de las investigaciones que les solicite el agente del Ministerio Público y a Servicios Periciales para que emitan sus informes o dictámenes correspondientes, para atender las peticiones del Ministerio Público, a efecto de garantizar que cumplan y observen las normas jurídicas aplicables.

Es importante señalar, que también se verifica que el Responsable de la Agencia, este cumpliendo con sus funciones de vigilar el desempeño del personal ministerial a su cargo, para que traten con atención y respeto a la población que requiera de sus servicios, además de supervisar la investigación que se seguirá para la práctica de actuaciones necesarias y evitar que se practiquen diligencias innecesarias, irrelevantes e inconducentes.

Al término de la visita de supervisión se elaborará un informe global en el que se detallarán las circunstancias de la misma y los resultados obtenidos, procediéndose a realizar actas administrativas por las irregularidades detectadas en la actuación del Ministerio Público haciendo esto del conocimiento al Titular del área visitada y dando parte a la Contraloría Interna y/o a la Fiscalía para Servidores Públicos para que determinen lo conducente.

No sólo se realiza visita a las Unidades de Investigación sin detenido, la Visitaduría General cuenta con un grupo de visitadores encargados de supervisar las Unidades de Investigación con detenido o turnos, los cuales tienen un horario compatible con los mismos de 24 por 48 horas; visitas que tienen por objetivo que se dé cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas aplicables, en los lugares de detención preventiva, así como vigilar que sean respetadas las garantías individuales de los detenidos o personas sujetas a investigación.

Las visitas de supervisión a los turnos de las Unidades con Detenido, se desarrolla a través de un recorrido por 35 de las 70 Coordinaciones Territoriales, que puede ser de acuerdo a la zona Norte, Sur, Poniente y Oriente, dedicándose a supervisar la integración de las averiguaciones previas que se han iniciado durante la guardia del día o las que se dejaron continuadas, para la práctica de algunas diligencias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; debiendo estar en contacto con el personal de guardia en la visitaduría, en caso de que se presente una queja y tengan que acudir a la Coordinación Territorial en el momento o por algún asunto que se considere relevante; si al momento de revisar las indagatorias, consideran la existencia de irregularidades imputables a los servidores públicos que la iniciaron o integran, se solicita copia certificada de la misma para la realización del acta administrativa correspondiente.

Con la finalidad de instrumentar sistemas de control eficientes para realizar las funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, de conformidad con las disposiciones aplicables, se han organizado "Operativos" o visitas especiales a las diversas Coordinaciones Territoriales, y en diversos horarios, en las cuales se instruye a los visitadores, para que con el más estricto apego a derecho, den cumplimiento a las atribuciones que como tales les confiere el artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, procediendo a la revisión de las Unidades de Investigación con detenido, policía judicial, peritos; y algo que es importante, la

atención que recibe la ciudadanía por parte del personal ministerial en cada una de las coordinaciones, así como una encuesta del tiempo aproximado que esperan, desde el momento en que llegan a presentar su denuncia o querrela al tiempo en que son atendidos, de lo todo lo anterior, se presenta un informe al Fiscal encargado de la supervisión, el cual lo entregará al Visitador General para que tenga conocimiento de los hechos sucedidos durante la visita y poder estar en posibilidad de rendir el informe respectivo al Procurador General.

Para dar mayor celeridad a la atención al público en las Coordinaciones Territoriales, el Visitador General solicitará el apoyo de su personal, para que se presenten al momento del cambio de turno, en las coordinaciones que tienen más afluencia y verificar que no existan personas a las que no se les haya atendido, así como la carga de trabajo con la que se contaba en ese momento.

#### **4.6 Estadísticas**

En este rubro, hablaremos de la creación de un sistema para evaluar el desempeño de los servidores públicos de la Institución en su diario actuar, el Sistema Inspector, en el cual se concentra un banco de datos con los resultados de las tareas de revisión y evaluación técnico-jurídicas y administrativas por parte de los Ministerios Públicos visitadores, mismo que permite determinar posibles antecedentes de mal desempeño por parte del personal de la Institución.

El Sistema Inspector compila, la información cualitativa de las revisiones, desprendidas de los servidores públicos, como parte de las visitas integrales de revisión y la atención a quejas y denuncias en contra del personal institucional.

Dicho sistema tiene tres objetivos, que son: **S-9000**, el cual se enfoca a registrar y dar seguimiento a las quejas iniciadas vía telefónica derivadas de una inadecuada atención en áreas de la Institución. Preservando antecedentes de los quejosos. **Quejas y Denuncias**, se avoca al registro de los resultados de la

atención de quejas y denuncias iniciadas en contra de los Servidores Públicos en el desempeño de su función. El cual generará toda la documentación necesaria para la determinación de procedencia o improcedencia de la queja o denuncia, mismo que se preservará en los antecedentes de los servidores públicos. Visita, se avoca al registro de los resultados de visitas integrales programadas y especiales a las diversas áreas de la Institución. El cual generará toda la documentación desprendida de las mismas y se preservaran en los antecedentes de los servidores públicos.

Todo lo anterior, permite generar información estadística, en un banco de datos, de todos aquellos servidores públicos que incumplen con la máxima eficiencia y eficacia de la labor encomendada.

La Visitaduría General realizó durante el año 2002, un total de **8140 visitas de supervisión y vigilancia a las Unidades del Ministerio Público Con y Sin Detenido** y a sus auxiliares directos, en las Fiscalías Desconcentradas y Centrales, Juzgados Penales, de Paz Penal y Familiares, Civiles y Salas, así como a la Coordinación de Servicios Periciales y Policía Judicial, de estas se realizaron 6687 visitas por el personal del turno de guardia de esta visitaduría y 1453 visitas integrales.

Se iniciaron **341 actas administrativas**, de las cuales 339 se remitieron a la Contraloría Interna de esta Institución para que de considerarlo procedente se iniciara el procedimiento de responsabilidad respectivo y las otras dos resultaron improcedentes, dentro de las procedentes se dio vista en 4 a la Fiscalía para Servidores Públicos.

Las **quejas** que se recibieron en la Fiscalía de Revisión "A" de la Visitaduría General por **demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos** fueron **1386** por irregularidades en la integración de las averiguaciones previas o cometidas por el personal ministerial relacionadas con

alguna averiguación previa.

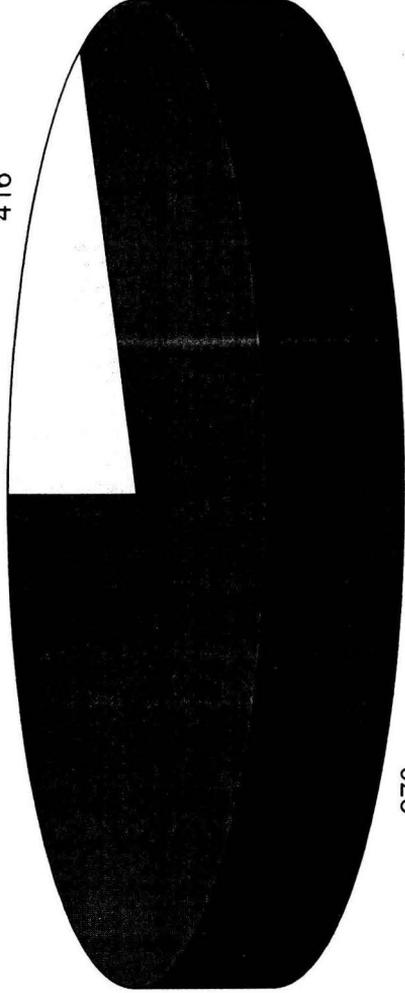
Las **quejas** que resultaron después de realizar una evaluación técnico jurídica de las mismas, **improcedentes** fueron **970** y **416** fueron **procedentes**, de estas últimas en 1 se informó a la Fiscalía para Servidores Públicos, 5 se remitieron a Inspección Interna de Policía Judicial y se dio vista a la Contraloría Interna de la Procuraduría en 374 casos. Se observó que las quejas se inician en mayor número por demora en el inicio de la averiguaciones previas, así como por dilación en la integración de las mismas, tanto en las Unidades con Detenido como sin Detenido.

**QUEJAS RECIBIDAS POR DEMORAS, EXCESOS Y FALTAS DEL  
MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES DIRECTOS  
AÑO 2002**

**QUEJAS RECIBIDAS = 1,386**

**IMPROCEDENTES**

416



970

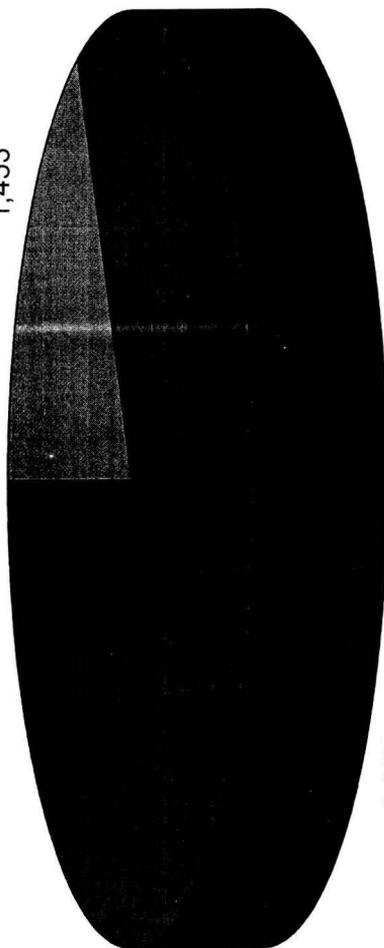
**PROCEDENTES**

**VISITAS DE SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA A LAS UNIDADES DEL  
MINISTERIO PÚBLICO CON Y SIN DETENIDO  
AÑO 2002**

**TOTAL DE VISITAS = 8,140**

INTEGRALES

1,453



6,687

TURNOS

## CONCLUSIONES

Del análisis realizado a los capítulos que integran la presente, se concluye que:

1. Las visitas de supervisión fueron utilizadas por la Corona Española, como medio de inspección para tener un control más efectivo respecto a su gobierno y administración por tres siglos en la Indias o América.
2. Las visitas de supervisión, se establecieron con la finalidad de limitar el poder de los funcionarios de las Indias, con relación a las autoridades metropolitanas; para evitar excesos y abusos de poder de las autoridades frente a los particulares y controlar la corrupción. Fue empleada por la Corona para controlar a sus funcionarios, incluido el virrey en su calidad de presidente de la audiencia, se realizaba, a través de la inspección conocida con el nombre de visita; efectuada por un visitador, nombrado para el caso por el rey, que tenía como fin conocer los abusos cometidos por las autoridades, proponiendo las reformas necesarias.
3. Las autoridades que eran supervisadas mediante visita, podían ser todos los funcionarios de mayor o menor rango, así como cualquier organismo público, incluyendo autoridades eclesiásticas, seculares y regulares, con la diferencia de que las vistas eran realizadas en esos casos por miembros de la iglesia. Era necesario que en la visita existiera absoluta discreción, en torno a la actuación del visitador, especialmente en el guardado de sus papeles y documentos, pues dicha información se consideraba valiosa; entendiéndose como un huésped que resultaba inconveniente, pero su importancia se rodeaba de gran honor y dignidad.
4. Los visitadores atendían las demandas voluntarias o bien realizaba interrogatorios, para los testigos que se creyere fueren necesarios para rendir el informe respecto de la vista.
5. En 1983 la Ley estableció que la Procuraduría sería una dependencia del Poder

Ejecutivo Federal, en la que se integra la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus auxiliares directos, contemplando además, bajo su mando inmediato a los Servicios Periciales y a la Policía Judicial, además de contemplar por primera vez, la imposición de sanciones administrativas por faltas en que incurrieren en el servicio, al personal de la Institución, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estableció en 1996, el Servicio Civil de Carrera para los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, adscritos a la Institución, estén obligados a cumplir con el Código de Conducta que regula su desempeño con base en los principios que lo integran, por lo que serían los órganos de revisión los encargados de vigilar su cumplimiento, teniendo entre ellos a la Visitaduría General.

7. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en las tres primeras fracciones del artículo 109, los tres tipos de responsabilidades: la política, penal y administrativa, en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando realicen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y se sujetaran al procedimiento penal ordinario que señala el Código Penal vigente para el Distrito Federal en su Título Décimo Octavo, Delitos contra el Servicio Público cometidos por Servidores Públicos, lo anterior tiene como propósito salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servidor público, como lo establece el artículo 113 del mismo ordenamiento.

8. Las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren principalmente al desempeño del servicio que tiene encomendado; el trato que el servidor público debe tener con sus superiores, sus compañeros de trabajo y con la ciudadanía; la honestidad en el manejo de asuntos que se tienen encomendados y de los

recursos públicos a su cargo; el abuso de autoridad e incumplimiento de la ley, entre otros, y su incumplimiento recae en el inicio del procedimiento administrativo ante la Contraloría Interna de la Institución, quien se encargará de sustanciar los procedimientos de responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 64 señala como debe ser llevado el procedimiento.

**9.** La Visitaduría General, desarrollará y ejercerá las normas de control y de evaluación técnico jurídica en todas las Unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones aplicables; practicando visitas de supervisión al Ministerio Público y sus auxiliares directos y demás Unidades administrativas y órganos desconcentrados de la misma, y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas, (artículo 73 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Institución).

**10.** El agente del Ministerio Público, brindará la atención al público y proporcionará orientación legal; investigará y perseguirá delitos, auxiliado por Policía Judicial y Servicios Periciales para la investigación y persecución de hechos constitutivos de delito; por lo que para ello iniciará, integrará y perfeccionará las averiguaciones previas conforme a derecho; cumplimentando las diligencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, además de vigilar la legalidad del proceso y finalmente ejercitar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes; debiendo, los mencionados servidores públicos, cumplir con las funciones que les han sido encomendadas para el desempeño de sus cargos o empleos, es por ello que se deben desempeñar con la máxima diligencia y dar cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, así como lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores,

**11.** Las disposiciones jurídicas aplicables a la presente, están plasmadas

básicamente en los artículos 21, 109, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, en donde se mencionan las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, con base en el Código de Conducta integrado por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez.

**12.** La Visitaduría General tiene como objetivo, garantizar el pleno cumplimiento al marco jurídico y lineamientos normativos que regulan el quehacer institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante la supervisión integral y evaluación a las Unidades administrativas que la conforman y la atención a las inconformidades presentadas por la comunidad, con el propósito de coadyuvar en una adecuada procuración e impartición de justicia.

**13.** El artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece las atribuciones de la Visitaduría General, en el que le encomienda desarrollar las normas de control y los procedimientos, a través de los cuales los ciudadanos manifiestan sus inconformidades respecto a la actuación de los servidores públicos de la Institución en la integración de las averiguaciones previas.

**14.** De 1386 quejas, que se presentaron anualmente, sólo el 30% resultaron ser procedentes, por existir irregularidad; lo que resulta ser un porcentaje bajo, para las atribuciones que tiene encomendadas dicho órgano de supervisión, lo que hace necesario implementar medidas de control que eficientizen la función de los visitadores.

## PROPUESTAS

Para un mejor desempeño de la Visitaduría General, se aporta lo siguiente:

1.- Dar cumplimiento a la fracción IV del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que a la letra dice "Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público se requiere: . . . IV. Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en derecho. En el caso de los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador y de los visitadores, la experiencia será cuando menos de tres años. . . .", ya que se requieren tres años de experiencia como Agente del Ministerio Público para ser visitador; sin embargo, en la práctica, esto en ocasiones no es acatado puesto que existen visitadores, egresados del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que sin ninguna experiencia previa en la integración de averiguaciones previas, realizan una supervisión.; además de contar con Oficiales Secretarios, que son auxiliares directos del Ministerio Público; lo cual se podría subsanar, mediante cursos de capacitación y actualización jurídica para el personal adscrito a la Visitaduría General, ya que es importante que los agentes del Ministerio Público visitadores, tengan una capacitación y profesionalismo que sea competente para atender cualquier queja y estudiar los expedientes que no sólo se relacionen con la materia penal sino con otras ramas del derecho, además de tener en conocimiento la normatividad aplicable a cada caso concreto con sus reformas, lo anterior al ser estos los supervisores de los agentes del Ministerio Público de las Unidades de Investigación que deben contar con la preparación adecuada que les permita valorar de acuerdo a la normatividad vigente las actuaciones del personal ministerial encargado de la integración de las averiguaciones previas, así como deben ser valorados mensualmente, a través de cursos, exámenes, practicas, etc, para elevar el nivel de eficacia en su desempeño.

2.- Asimismo, de conformidad con el artículo 98 del Acuerdo A/003/99,

emitido por el C. Procurador, la Visitaduría General, debe dar cumplimiento a los índices de productividad, implementando medidas necesarias, tales como: a) De acuerdo a la carga de trabajo de las Unidades de la Fiscalía "A", en las que se encuentran radicadas las quejas en trámite, se debe contar con período de determinación para las mismas, lo anterior para prevenir el rezago con el que actualmente cuenta; b) Las visitas integrales deben ser programadas de acuerdo a la carga de trabajo, es decir, dependiendo de las Unidades de Investigación y el número de averiguaciones previas con que cuenta cada una, es como debe ser programada la visita, así como otorgar un plazo, para que los visitadores entreguen los informes correspondientes y en su caso las actas administrativas que se deriven de la visita, esto con la finalidad de que se lleven a cabo de una forma detallada, ya que por la premura en que son realizadas, en ocasiones no se llevan adecuadamente, lo que resulta contradictorio, ya que como órgano de supervisión debe ser eficiente y eficaz.

3.- En cada una de las Coordinaciones Territoriales de las diferentes Fiscalías, en las que se integran averiguaciones previas con detenido, debe estar un visitador, para que supervise el desempeño tanto del Ministerio Público, como de Policía Judicial y Servicios Periciales, así como para que emita su opinión respecto a un asunto que implique discrepancia, para que la figura del visitador, sea de un supervisor y orientador, con lo cual velara por la legalidad y los derechos humanos de los denunciantes, querellantes, víctimas, ofendidos, testigos y probables responsables.

4.- Es importante que cada una de las Coordinaciones Territoriales, cuente con médico legista, ya que esta situación es una problemática con la que día a día se enfrentan los ciudadanos, ya en la mayoría de las ocasiones, el médico no se encuentra, por diversas situaciones, provocando el trasladándolos a otras coordinaciones y largos recorridos lo que ocasiona deficiencia en la pronta y expedita procuración de justicia.

Sería importante que los médicos que prestan sus servicios a la Procuraduría, dejen de pertenecer a la Secretaría de Salud y para ser dependientes de la Institución, como los peritos.

5.- Es importante, que las personas que responden en la línea del teléfono rojo, sean Licenciados en Derecho o por lo menos hayan terminado la carrera, y no personal secretarial, ya que se requiere tener conocimientos en la materia, o si no es posible por la falta de recursos humanos en la Institución, capacitar a ese personal para que cuenten con los conocimientos básicos en derecho y puedan atender a la ciudadanía.

6.- Debe existir un módulo en la entrada principal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que las personas que acuden a esta, puedan recibir del personal de la Visitaduría, orientación respecto a los asuntos que se estén ventilando en las diversas Unidades de Investigación; realizando así una función orientadora, a efecto de que las personas, no acudan directamente a presentar su inconformidad, ya que en ocasiones, sólo tiene dudas respecto a la forma como se integran las averiguaciones previas y al hecho de por que fueron citados a comparecer.

7.- La fracción XV del artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala que se deben establecer las agencias de supervisión técnico penal de la fiscalía para servidores públicos, contraloría interna, visitaduría general y Unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos; para dar cumplimiento a lo anterior, con la creación de la Agencia de Quejas, Denuncias y Comentarios, en la Visitaduría General, podría ser anexado personal tanto de la Fiscalía para Servidores Públicos como de la Contraloría Interna, a efecto de hacer más eficaz el procedimiento de queja, ya que si de la inconformidad planteada, se desprenden hechos posiblemente constitutivos de delito, se inicie en ese momento la averiguación previa respectiva

y por lo que hace, a las conductas subjetivas realizadas por parte del personal ministerial, que se van presentando, el personal de la Contraloría Interna, podrá iniciar, de considerarlo procedente en ese momento, el procedimiento de responsabilidad respectivo.

8.- El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala "El Ministerio Público podrá realizar visitas a los reclusorios preventivos y centros de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. En caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación previa correspondiente. Asimismo, podrá practicar diligencias, a fin de verificar que las sentencias impuestas por los órganos jurisdiccionales sean estrictamente cumplidas," en este aspecto la Visitaduría General, podría proponer ante el C. Procurador, dentro del Programa Anual de Visitas, implementar una vez al año, una visita a uno de los tres Centros de Readaptación Social en el Distrito Federal o al Consejo de Menores, para que a través de un sorteo, aquellos indiciados fueran escuchados respecto a sus quejas o inconformidades y en dado caso dar vista a la Fiscalía para Servidores Público, a efecto de iniciar la averiguación previa correspondiente.

9.- Debe existir en los Centros de Readaptación Social en el Distrito Federal, un módulo para la atención de quejas e inconformidades presentadas, por la ciudadanía, respecto a la actuación de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los diferentes Juzgados, cuando no quieren coadyuvar con las víctimas u ofendidos, lo anterior para dar cumplimiento a lo establecido por los artículos 20, apartado B, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9º, fracción X del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señalando ambos en su cuerpo "las víctimas o los ofendidos tendrán derecho a coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación previa y en el desarrollo del proceso."

**10.-** Verificar que en cada una de las Coordinaciones Territoriales, sea colocado un teléfono rojo de línea directa de la Visitaduría, ya que actualmente sólo las coordinaciones, que se encuentran en las sedes de las Fiscalías Desconcentradas cuentan con el y en algunas no funciona, ya que de nada sirve que se encuentre ahí, si los ciudadanos no pueden comunicarse con el personal que los oriente o en su caso para interponer su queja por ese medio.

**11.-** Dar mayor difusión a esta área, a través de los diferentes medios de comunicación, para que todos los ciudadanos estén enterados, de que al momento de tener una inconformidad, relacionada con la atención que le están prestando los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pueden acudir a ella para presentar sus quejas y velar por la legalidad y promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Finalmente, es de señalar que para dar cumplimiento en las propuestas anteriores, es necesario contar con recursos humanos y materiales, que permitan desarrollarse, no sólo a la Visitaduría General, sino a otras áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para estar en posibilidad de brindar una mejor atención a la ciudadanía, por lo que es necesario concietizar al Gobierno del Distrito Federal; para que aporte mayor presupuesto a la Institución o se creen programas a través de los cuales la misma, pueda crear u obtener sus propios recursos y estar en posibilidad de cumplir con la función que tiene encomendada .

## BIBLIOGRAFIA

1. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO  
Las Garantías Individuales  
Décimo Novena Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1985
2. CARRANCA Y TRUJILLO, RAÚL  
Derecho Penal Mexicano. Parte General  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1995
3. CASTELLANOS TENA, FERNANDO  
Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 2003
4. CASTRO V. JUVENTINO  
El Ministerio Público en México: Funciones y disfunciones  
Décimo Primera Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1999
5. COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO  
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales  
Editorial Porrúa, S.A.  
Décimo Octava Edición  
México, 2002
6. CUELLO CALÓN, EUGENIO  
Derecho Penal. Parte General  
Tomo I  
Décimo Octava Edición  
BOSCH, Casa Editorial, S.A.  
Barcelona, 1980
7. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS  
Elementos de Derecho Administrativo I  
Segunda Edición  
Limusa Noriega Editores  
México, 2003

8. FLORIS MARGADANT, GUILLEMO  
Introducción a la Historia del Derechos Mexicano  
Décima Cuarta Edición  
Editorial Esfinge  
Estado de México, 1997
9. FRAGA, GABINO  
Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1998
10. GARCIA RAMÍREZ, SERGIO  
Curso de Derecho Procesal Penal  
Quinta Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1992
11. GARCIA RAMÍREZ, SERGIO  
El Sistema Penal Mexicano  
Fondo de Cultura Económica  
México, 1993
12. GARCIA RAMÍREZ, SERGIO  
Justicia y Reformas Legales  
Instituto Nacional de Ciencias Penales  
México, 1985
13. GARCIA RAMÍREZ, SERGIO  
Temas y Problemas de Justicia Penal  
Semanario de Cultura Mexicana  
México, 1996
14. JIMENEZ HUERTA, MARIANO  
Manual de Derecho Penal Mexicano. Parte General  
Décimo Segunda Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1995
15. KELSEN, HANS  
Teoría Pura del Derecho  
Ediciones Peña Hermanos  
México, 2001

16. KOHLER, JOSEF  
El Derecho de los Aztecas  
Sexta Época. Segunda Etapa.  
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal  
México, 2003
17. MADRID REBOLLEDO, ELENA  
El Ministerio Público en el Derecho Indiano  
Editorial Jurídica de Chile  
Chile, 1987
18. MANCILLA OVANDO, JORGE ALBERTO  
Las Garantías Individuales en el Proceso Penal  
Novena Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 2000
19. MARTINEZ GARNELO, JESÚS  
Seguridad Pública Nacional  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1999
20. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO  
El Derecho Precolonial  
Sexta Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1992
21. MORENO MARTINEZ, JUAN ANTONIO  
Perfiles de la Responsabilidad Civil del Nuevo Milenio  
Editorial DYKINSON.  
Madrid, 2000
22. MURO OREJON, ANTONIO  
Lecciones de Historia de Derecho Hispano-Indiano  
Primera Edición  
Miguel Ángel Porrúa, S.A. Librero-Editor  
México, 1989
23. OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO  
La averiguación previa  
Editorial Porrúa, S.A.  
Novena Edición  
México, 1998

24. PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO  
Deontología Jurídica.  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Instituto de Formación Profesional  
México, 2001
25. REUNION NACIONAL DE PROCURADORES  
Editorial Memoria  
México, 1979
26. ROCA GUILLAMÓN, JUAN  
La Responsabilidad del Estado y de las Administraciones  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1989
27. SERRA ROJAS, ANDRES  
Derecho Administrativo.  
Tomo Primero  
Décimo Quinta Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1992
28. SOBERANES FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS  
Historia del Derecho Mexicano  
Octava Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 2001
29. VENTURA SILVA, SABINO  
Derecho Romano  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1990
30. VILLALOBOS, IGNACIO  
Derecho Penal Mexicano  
Quinta Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1990
31. ZAMORA PIERCE, JESUS  
Garantías y Proceso Penal  
Editorial Porrúa, S.A.  
Sexta Edición  
México, 1993

## HEMEROGRAFÍA

1. CRIMINALIA, REVISTA MENSUAL  
Academia Mexicana de Ciencias Penales  
Editorial Porrúa, S.A.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Nacional Autónoma de México
2. GUIA DE ESTUDIO PARA EL CURSO DE OFICIALES SECRETARIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO  
Séptima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 2002
3. GUIA DE ESTUDIO PARA EL CURSO DEL PROGRAMA DE MORALIZACION Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Instituto de Formación Profesional  
México, 1998
4. MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECIFICO DE LA VISITADURIA GENERAL  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Tomo 6  
México, 2002
5. SERVICIO DE INTRANET  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
México, D.F. 2002
6. Tesis Jurisprudencial número 75, legible en la página 115  
Apéndice del Semanario-Judicial de la Federación  
Fallos de 1917 a 1965  
Sexta Parte  
Común al Pleno y Salas

## DICCIONARIOS

1. DICCIONARIO JURÍDICO 2000  
Desarrollo Jurídico Copyright 2000  
DJ2K-2559
2. MICROSOFT ENCARTA ENCYCLOPEDIA PROGRAM MANAGER  
One Microsoft Way  
Redmond, Wa. U.S.A.  
Edición Básica, 2002

## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A. 142ª Edición. México, 2004.
2. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Agenda Penal del Distrito Federal. Editorial ISEF. México, 2004.
3. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Agenda Penal del Distrito Federal. Editorial ISEF. México, 2004.
4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Editorial Sista. México, 2004.
5. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Agenda Penal Federal y del Distrito Federal. Raúl Juárez Carro Editorial, S.A. de C.V. México, 2004.
6. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Compilación de Leyes del Distrito Federal. Compila, 2004.
7. REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Agenda Penal Federal y del Distrito Federal. Raúl Juárez Carro Editorial, S.A. de C.V. México, 2004.
8. REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Compilación de Leyes del Distrito Federal. Compila, 2004.
9. ACUERDO A/003/98, EMITIDO POR EL C. PROCURADOR Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 24 de agosto de 1998

10. ACUERDO A/003/99, EMITIDO POR EL C. PROCURADOR  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de julio de 1999
  
11. ACUERDO A/004/2000, EMITIDO POR EL C. PROCURADOR  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de febrero de 2000.
  
12. CIRCULAR C/001/96, EMITIDO POR EL C. PROCURADOR  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de diciembre de 1996.