



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

**INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE 3219**

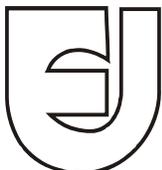
**LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA
VISITADURÍA GENERAL DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

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

**P R E S E N T A:
PILAR DEL CARMEN SÁNCHEZ CONTRERAS**

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. VÍCTOR RUBÉN VARELA ALMANZA**



MEXICO, D. F.

JULIO 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A DIOS:
POR HABERME PERMITIDO
LLEGAR HASTA ESTE MOMENTO
TAN ESPECIAL DE MI EXISTENCIA.

A MIS PADRES:
POR DARME LA VIDA, POR SU
GRAN AMOR, SU PREOCUPACIÓN,
SU ENTREGA INCONDICIONAL, LA
TOLERANCIA Y EL APOYO QUE HE
RECIBIDO DE SU PARTE PARA LA
REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MI ABUELA CLEMENTINA:
POR SER ESA PARTE
IMPORTANTE DE MI VIDA.

A MIS HERMANOS:
POR SU COMPRENSIÓN, SU
CARIÑO Y POR SU
DEDICACIÓN.

A VICTOR MANUEL:
POR SER LA PERSONA CON
QUIEN HE COMPARTIDO EL
AMOR, EL CARIÑO, EL RESPETO
Y QUIEN ME HA IMPULSADO EN
EL TRAYECTO DE ESTE ARDUO
TRABAJO.

A LA FAMILIA SANDOVAL
LEÓN:
POR ESTAR SIEMPRE QUE
LOS HE NECESITADO

A MIS AMIGOS:
POR SU AMISTAD INCONDICIONAL.

A MIS MAESTROS:
POR SUS ENSEÑANAZAS Y AMISTAD.

A MIS COMPAÑEROS DE
TRABAJO:
MARU, YESSI, JUAN CARLOS,
ESTELA Y LUIS.
POR SU COOPERACIÓN Y
APOYO.

A MI ENTRAÑABLE AMIGA
GABRIELA MANCILLA
POR LA INCISTENCIA PARA
LA ELABORACIÓN DE ÉSTA TESIS

EN ESPECIAL:
AL LICENCIADO HERIBERTO MENDEZ
ESTRADA, POR SU AMISTAD Y POR
ESE APOYO ENOME QUE ME BRINDÓ
PARA LLEGAR HASTA LA
CONCLUSIÓN DE ESTE TRABAJO.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
1. CONCEPTOS GENERALES	
1.1. Concepto del Ministerio Público.	6
1.2. Naturaleza jurídica del Ministerio Público.	8
1.3. El Ministerio Público como Órgano persecutor.	9
1.4. El Ministerio Público como Órgano Auxiliar o como Parte en el Proceso.	10
1.5. Principios que rigen la Función del Ministerio Público.	10
1.6. Principio de Iniciación.	11
1.7. Principio de Unidad o Indivisibilidad.	13
1.8. Principio de Oficiosidad.	14
1.9. Principio de Legalidad.	14
1.10. Principio de Irrecusabilidad.	15
1.11. Principio de Autonomía y Principio de Jerarquía.	16
1.12. Principio de Imprescindibilidad.	18
CAPÍTULO SEGUNDO	
2. ANTECEDENTES HISTORICOS	
2.1. Antecedentes del Ministerio Público.	20
2.2. Grecia.	21
2.3. Roma.	22
2.4. Francia.	25
2.5. Inglaterra.	26
2.6. España.	28
2.7. Edad Media.	30

2.8.	México.	31
2.8.1.	Época Precolonial.	31
2.8.2.	Época Colonial.	31
2.8.3.	Época Independiente (Constituciones de 1814, 1824, leyes de 1836).	34
2.8.4.	Época Moderna (Constitución de 1917 y Reformas).	36
2.9.	Otras influencias del Ministerio Público.	38

CAPÍTULO TERCERO

3. COMPETENCIA O ATRIBUCIONES ACTUALES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1.	Atribuciones de Investigar.	42
3.2.	Requisitos de Procedibilidad.	43
3.2.1.	Denuncia.	44
3.2.2.	Querrela.	47
3.3.	Integración de la Averiguación Previa.	49
3.3.1.	El cuerpo del delito.	52
3.4.	Determinaciones de la Averiguación Previa.	54
3.4.1.	Ejercicio de la Acción Penal.	54
3.4.2.	No Ejercicio de la Acción Penal.	60
3.4.3.	Incompetencia.	63
3.5.	Otras Atribuciones del Ministerio Público.	63
3.5.1.	Defensa y Atención a Víctimas.	63
3.5.2.	Protección a Menores e Infractores.	64
3.5.3.	Protección de Derechos Humanos.	64
3.5.4.	Apoyo a Otras Autoridades.	65

CAPITULO CUARTO

4. FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR

4.1.	Concepto del Ministerio Público Visitador.	67
4.2.	Facultades y Atribuciones del Ministerio Público Visitador.	67
4.2.1.	Acciones del Ministerio Público Visitador.	67
4.2.2.	Fundamento que rige al Ministerio Público Visitador.	68
4.3.	Solicitud de Evaluación Técnico Jurídica.	69
4.3.1.	Sujeto Activo en el Derecho de Petición o Queja.	71
4.3.1.1.	Quejas de Denunciantes o Querellantes.	72
4.3.1.2.	Quejas de probables Responsables.	75
4.3.1.3.	Quejas de Testigos.	77
4.3.2.	Sujeto Pasivo en el Derecho de Petición o Queja.	78
4.3.3.	Formalidades de la Queja o Derecho de Petición.	80
4.3.4.	La Respuesta a la Solicitud.	81
4.3.5.	Solicitud de Evaluación Técnico Jurídica de otras Autoridades.	83
4.4.	Conclusiones de Quejas o Evaluaciones Técnico Jurídicas.	85
4.4.1.	Evaluación Técnico Jurídica con Resultado Procedente.	85
4.4.2.	Evaluación Técnico Jurídica con Resultado Improcedente.	86
4.4.3.	Valoración de constancias o documentos con Resultado Improcedente.	86
4.5.	Oficios de Notificación.	87
4.5.1.	Notificación al Quejoso.	87
4.5.2.	Oficios a Dependencias.	87
4.5.2.1.	Oficios a Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	87
4.5.2.2.	Oficios a la Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	88
4.5.2.3.	Oficios a Otras Áreas (Fiscalías Centrales o Desconcentradas).	88

4.6. Procedencia del Juicio de Amparo en contra de las Resoluciones de la Visitaduría General.	88
4.6.1. Por no Realizar Evaluación Técnico Jurídica.	89
4.6.2. Por no Notificar Resolución al Quejoso.	90
4.7. Improcedencia del Juicio de Amparo en Contra de las Resoluciones de la Visitaduría General.	91
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está encaminado a estudiar la función del Ministerio Público Visitador de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Pretendo a través del mismo, estudiar sus aspectos fundamentales, su organización y sus funciones en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Despertó mi interés realizar el presente trabajo, en razón de que presto mis servicios laborales para la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aunado a la importante función que realiza el Ministerio Público Visitador en el ámbito jurídico y social, el cual va tomando más importancia día con día al valorar y velar por la respuesta al derecho de petición que hacen los ciudadanos al ejercer el mismo, toda vez que es una garantía consagrada en nuestra Carta Magna, así en el artículo 8° del ordenamiento jurídico citado, se establece este principio y se reconoce, como uno de los derechos humanos que existen y deben respetarse para que la comunidad entera pueda sobrevivir y permanecer en paz.

De esta manera y tomando en consideración lo anterior, me permito señalar que a mi criterio, las autoridades tienen la obligación primordial de respetar y garantizar el ejercicio de este derecho que posee todo ciudadano; sin embargo, éste, marca varios presupuestos, que deben observarse para hacer viable su función, como son: formularlo por escrito, hacerlo en forma pacífica y, sobre todo en forma respetuosa, pues hay que tener en cuenta que las autoridades, merecen todo respeto; y sobre este punto, habría que remontarse a las primeras organizaciones humanas, donde precisamente el líder, el jefe, representante o autoridad que fue escogido por las agrupaciones primitivas, fueron personas que primordialmente eran muy respetadas, admiradas y no en pocas ocasiones veneradas por parte de los subordinados o gobernados, de ahí la apremiante

necesidad de volver a retomar esos valores, que en la actualidad y por desgracia han desaparecido, pero que es menester seguir buscando la permanencia y conservación de dichos valores, para facilitar una buena convivencia social.

Ahora bien es necesario señalar, que el ejercicio del derecho de petición que señalo, consiste en lograr que a una autoridad ante la cual se formula una petición, conteste o informe al ciudadano peticionario el resultado de esa solicitud, sin importar cual sea éste, por lo tanto, se puede pedir todo lo que se quiere, el objetivo primordial es conseguir la información o respuesta que origina dicho pedimento; en tal sentido, la garantía constitucional establece que: **“en toda petición debe recaer un acuerdo por parte de la autoridad a quien se le giró este pedimento, pero esta respuesta debe ser en breve término”**, dejando abierto el criterio y análisis de este concepto, situación que se abordará en el cuerpo de este estudio.

Mayor es el interés y la preocupación que existe, cuando este derecho se ejercita ante una autoridad de primer nivel como o es el caso de la Institución del Ministerio Público, sobre todo en esta época en que se vive una mayor inseguridad pública y jurídica, pues las diversas circunstancias han permitido que todas las instituciones o autoridades sean criticadas o atacadas porque no han cumplido su función o no han atendido el pedimento de la ciudadanía; así vemos que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se encuentra en una de sus etapas más difíciles en cuanto a la respuesta o información que debe dar por el cumplimiento de sus funciones, por lo que la necesidad y preocupación del residente capitalino se ha acentuado, sobre todo cuando se ve involucrado en la delincuencia que se vive a diario, y no encuentre información o atención adecuada a dicha problemática, es cuando se agudiza la desesperación o impotencia, en lograr una respuesta rápida y eficaz; por tal razón, es indispensable analizar qué medidas se pueden tomar para afrontar esa realidad y esta institución pueda mejorar su actuación, sin vulnerar aún más las garantías del ciudadano, como sería ala falta de información que debería recaer n os asuntos que conoce; sin

embargo; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es una institución que tiene muchas áreas o unidades, y a cada una de estas le corresponde atender asuntos respecto de sus atribuciones específicas.

Así hago mención a que la Visitaduría General, como un área que tiene funciones específicas, puede incurrir el violación de garantías sobre el derecho de petición, sino informa oportunamente los trámites y seguimientos que se le han formulado, sobre todo, cuando esta petición se deriva en forma de queja en contra d los servidores públicos, encargados de llevar a cabo la investigación en forma imparcial, pronta y eficaz en la resolución de los problemas de los particulares o gobernados. Este hecho me impulsa con mayor razón a valorar las actuaciones de Visitaduría General, como un Órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que tiene atribuciones de carácter administrativo en su doble función, pues realiza estudios de evaluación técnico jurídica para detectar irregularidades y anomalías sobre la actuación del agente del Ministerio Público, así como de sus auxiliares directos, Peritos y Policía Judicial, así de esta manera dar parte a la Contraloría Interna para que inicie el procedimiento administrativo y de ser procedente aplique las sanciones correspondientes; o previa evaluación técnico jurídica a la indagatoria correspondiente, sugerir las práctica de diligencias con el objeto de coadyuvar a la integración de la averiguación previa y resolver en forma oportuna la indagatoria en estudio; o por otro lado, integrar la documentación respetiva y dar parte a la Fiscalía Central e investigación para Servidores Públicos de la Institución referida, para que el Ministerio Público Investigador, inicie la averiguación previa en contra de dichos servidores públicos, en caso de que hayan cometido delitos en contra de la Administración de Justicia, Abuso de Autoridad, etc., y propiciar que los servidores públicos involucrados, sean sancionados conforme a la ley penal, y así se este en posibilidad de dar respuesta a la ciudadanía, haciendo valer su derecho de petición.

Esperando que este trabajo sea trascendente, ya que es de suma importancia conocer hasta donde puede trascender el derecho de petición ejercido por un ciudadano hacia una autoridad como lo es la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la cual yo formo parte.

CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES

1.1 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Institución del Ministerio Público desde sus orígenes ha sido objeto de innumerables discusiones, los estudiosos de la materia encuentran que sus antecedentes datan de la organización jurídica de Grecia y Roma, y otros dan la paternidad de la Institución al Derecho Francés.

En Grecia la Institución del Ministerio Público no era conocida, ya que la persecución de los delitos estaban a cargo de la víctima y familiares, y era el Arconte quien actuaba supletoriamente en contra del ofendido o los familiares; en Roma se cita como antecedente del Ministerio Público o Magistrados denominados "Curiosi, stationari o Inerarcas, quienes desempeñaban actividades de policía judicial y en casos graves se designaba algún acusador; y fue en Francia donde a través de los años se tuvo la inquietud de poner en manos del Estado la función persecutoria, al Monarca tenía a su disposición un Procurador y un abogado encargado de asuntos de la Corona, intervenían en asuntos penales y atentos a los derechos que vigilaban se preocupaban de la persecución de los delitos, y aún cuando no podían acusar, si estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio, y acabaron por convertirse en Representantes del Estado teniendo la misión de asegurar el castigo en todos los asuntos delictivos.

En México el primer antecedente es el de los Procuradores Fiscales, quienes procuraban el castigo en los delitos no perseguidos por el Procurador Privado; en la Constitución de Apatzingán se habla de dos fiscales, uno para el ramo civil y otro ramo penal, en la Constitución de 1824 se habla de un fiscal, en 1869 Juárez expide la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, previene que existirán tres Procuradores Fiscales Representantes del Ministerio Público, quienes eran independientes entre sí y se erigían en parte acusadora, actuando al margen de la parte ofendida. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 en su artículo 28 nos da un primer concepto de Ministerio Público al establecer que es "una magistratura para pedir y auxiliar la pronta

administración de justicia en nombre de la Sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta, en los casos y por lo medios que señalan las leyes".¹

En 1903 el Presidente Porfirio Díaz en su informe manifiesta que el Ministerio Público "es el Representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto, el medio que ejercitó por razón de su oficio, consiste en la acción pública, por lo que es parte y no auxiliar para recoger todas las huellas del delito y practicar ante sí las diligencias urgentes que tienen a fijar la existencia de éste ó de sus autores".

Es ya en la Constitución de 1917 en donde al Ministerio Público, se confiere la persecución de los delitos.

En este mismo orden de ideas y en afán de dar un concepto de Ministerio Público, diremos que también ha sido llamado "fiscal", palabra que viene de *fiscus* que significa "cesta de mimbre"; igualmente también se le ha nombrado Procurador Fiscal dadas las facultades que le confirieron, para recabar los impuestos y para proceder contra de quienes no cumplían con ello.²

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara establece que "el Ministerio Público es un cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única la de promover el ejercicio de la Jurisdicción en los casos pre-establecidos personificando el interés público existente en el cumplimiento de ésta función estatal".³

¹ RIVERA SILVA Manuel, "El Procedimiento Penal", 12ª ed., Ed. Porrúa. México 1982, pp. 69 a 73

² Idem.

³ DE PINA VERA Rafael y DE PINA Rafael, "Diccionario de Derecho", 13ª ed., Ed. Porrúa. México 1985, p. 352

Colín Sánchez nos dice que el Ministerio Público "es una Institución dependiente del Estado que actúan en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".⁴

1.2. NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Los doctrinarios no han podido ponerse de acuerdo para determinar la naturaleza jurídica del Ministerio Público como representante de la Sociedad en el ejercicio de las acciones penales ya que no es nombrado por ésta o por voto popular.

Rafael de Pina considera que el Ministerio Público "ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad", por lo que "La ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico"; Guarneri establece "que el Ministerio Público es un órgano de la administración Pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes por lo que su función es de Representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, así mismo dice que esta Institución "no decide controversias judiciales por lo que no es un órgano jurisdiccional sino administrativo, derivándose esto de su carácter de parte, puesto que la represión penaria pertenece a la Sociedad y al Estado en personificación de la misma, para que la ley no quede violada, persigue el delito y al subjetivarse las funciones estatales en: Estado-legislación, Estado-Administración y Estado-Jurisdicción, pidiendo la actuación del derecho pero sin actuar en él"; Guarneri, Manzini, Florián José Sabatini y Franco Sodi consideran que el Ministerio Público dentro del proceso tiene el carácter de parte, aunque no determinan en que momento procesar se le considera como tal; Frosali establece que "la actividad del Ministerio Público es judicial porque se desenvuelve en un juicio".

⁴ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", 10ª. ed., Ed. Porrúa. México 1986, pp. 87 a 100.

Tomando en cuenta los diferentes criterios respecto de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, analizaremos ésta, considerándolo como órgano persecutor o administrativo y como órgano auxiliar o parte en el proceso.

1.3. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ORGANO PERSECUTOR.

Como órgano persecutor, el Ministerio Público, persigue los delitos, es decir, reúne los elementos necesarios y hace las gestiones pertinentes para lograr que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley.

Esta función persecutoria tiene dos actividades que son la actividad investigadora que consiste en la búsqueda de pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellas participan, para poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley; esta actividad está regida por el principio de la oficiosidad, pues no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos de querrela necesaria pues iniciada la investigación el órgano investigador, oficiosamente se lleva a cabo la búsqueda; la otra actividad es el ejercicio de la acción penal que consiste en la necesidad de excitar al órgano jurisdiccional para que aplique la ley al caso concreto, que es la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal y surge el inicio del ejercicio de ella, decimos inicio porque el ejercicio de la acción no comprende sólo la consignación pues también abarca etapas como aportación de pruebas, órdenes de comparecencia, aseguramientos precautorios, formulación de conclusiones, de agravios y formulación de condiciones.⁵

Por otro lado y en este mismo orden de ideas, el Ministerio Público realiza actos de naturaleza administrativa, misma que reside en la discrecionalidad de sus actos puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no en contra

⁵ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO Niceto, *“Derecho Procesal Mexicano”*, Tomo I. Ed. Porrúa. México 1976, pp. 514 a 517.

de una persona, situación en la que no puede intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso.

1.4. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ÓRGANO AUXILIAR O COMO PARTE EN EL PROCESO.

El Ministerio Público es considerado órgano auxiliar o colaborador de la función jurisdiccional ya que realiza actividades en el procedimiento persiguiendo siempre que se aplique la ley al caso concreto.

Por lo que podemos afirmar que es un órgano Sui generis creado por la Constitución, que es autónomo en sus funciones, que es representante de la Sociedad, lo que da al Estado el derecho para ejercer la tutela general y éste la confiere al Ministerio Público; por lo que de acuerdo a ésta naturaleza jurídica del proceso y de las que en él intervienen, es el Ministerio Público un sujeto de la relación procesal en la que participa como parte y como órgano de la acusación, igualmente deduce derechos y cumple obligaciones originando que el autor del delito por sí mismo o a través de su defensor, tenga correlativos derechos y obligaciones originando que el autor del delito por sí mismo o a través de su defensor, tenga correlativos derechos y obligaciones frente al Ministerio Público y Juez, es decir, el Defensor y el Ministerio Público son partes en la relación jurídico procesal porque tienen obligaciones y derechos que deducir de acuerdo a los intereses que ellos mismos se han puesto, a diferencia del juez que no tiene ninguno pues su única función es la de declarar el derecho al caso concreto.⁶

1.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público como ya asentamos es una Institución dependiente del Estado que en representación del interés social provoca el ejercicio de la acción penal, teniendo a su cargo la persecución de los delitos para lo que se auxilia de la

⁶ RIVERA SILVA Manuel, “*El procedimiento Pena*”, 12ª ed., Ed. Porrúa.- México 1982, p. 56.

Policía Judicial. Para su desempeño, es lógico suponer que debe observar determinados principios y características que le son inherentes de los cuales analizaremos los más importantes, que consideramos con: El Principio de Iniciación, el de Legalidad, el de Imprescindibilidad, el de Oficiosidad, el de Unidad e Independencia, el de Irrecusabilidad, y el de Jerarquía.

1.6. PRINCIPIO DE INICIACION.

El Ministerio Público no puede iniciar de mutuo propio, él mismo el procedimiento penal, se necesita que llegue a él la noticia del delito, la cual puede hacerse de su conocimiento a través de dos Instituciones: La Denuncia ó la Querella.

El Principio de Iniciación del Ministerio Público está inspirado en algunas de las Instituciones citadas y sólo a través de ellas se puede llegar al conocimiento de él, la comisión de un hecho delictuoso.

Al Ministerio Público le incumbe por mandato la persecución de los delitos, mandato que le hace la Constitución de nuestro país, en su artículo 21, sin embargo para que ésta Institución pueda perseguir al presunto responsable e iniciar un procedimiento penal, es indispensable que se reúnan determinados requisitos, que se presente a él, el conocimiento de un hecho delictuoso ó que aparentemente revista tal característica y que ésta se haga a través de una denuncia ó querella para que posteriormente el ministerio Público, como conecedor del derecho analice si el hecho denunciado encuadra ó no dentro de algún tipo penal, establecido en la ley sustantiva, es decir, que vea si la conducta descrita por el denunciante ó querellante constituye o no delito. Reunidos los requisitos anotados, el Ministerio Público a través de la Policía Judicial que está bajo sus órdenes, inicia la investigación con el fin de demostrar si realmente se cometió el delito y buscar a la persona que se considera lo ha cometido, es decir, comprobar los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, piezas muy

importantes para el procedimiento penal ya que de ahí va a depender toda la labor del Ministerio Público. Podemos decir que no se puede iniciar un procedimiento si no se han reunido los requisitos anteriormente anotados, es decir, la presentación ante el Representante Social, de una denuncia o de una querrela, a excepción de cuando se está en el caso de la flagrancia en la comisión del delito, o sea que se sorprenda a alguien en el momento en que está cometiendo el ilícito penal.⁷

Por lo que todo procedimiento que se inicie sin que se reúnan los requisitos señalados es anticonstitucional y violatorio de garantías, en virtud de que el representante social, aunque tiene el deber de investigar y perseguir los delitos, no lo puede hacer a su antojo ó capricho, ni de manera inquisitiva y detener a cuantas personas quiera con el pretexto de investigar la comisión de un ilícito penal, ya que el artículo 16 Constitucional reformado establece claramente en su parte conducente "que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles ó posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la Autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento"; agregando, que "no podrá librarse orden de Aprehensión sino por la Autoridad Judicial y sin que proceda denuncia, acusación ó querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado"....., sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley 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 definición, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Por lo tanto en nuestro derecho a la Institución del Ministerio Público se le rige por el principio de iniciar las funciones para lo que fue creada.⁸

⁷ ARILLA BAS Fernando, *“El Procedimiento Penal en México”*, 10ª ed., Kratos, México, 1986, p. 51.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 103ª ed., Ed. Porrúa. pp. 13 y 14.

1.7 PRINCIPIO DE UNIDAD O INDIVISIBILIDAD

Podemos decir que esta Institución constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que la componen, se consideran miembros de un sólo cuerpo, bajo una sola dirección. El Ministerio Público es uno porque representa a una sola parte. La Sociedad los Representantes de la Institución que intervengan en una sola causa pueden ser muchos y de diferentes adscripciones pero su personalidad y representación siempre única e invariable, porque es la misma y única persona representada. De la iniciación o integración de una averiguación previa hasta la consignación pueden intervenir varios agentes del Ministerio Público pero esto se refiere en cuanto a que son personas físicas que representan a la Institución, porque en sí, podemos decir que toda la labor desarrollada fue hecha por el Representante social como una unidad, que fue éste el que inició, continuó, turnó a la mesa de trámite, perfeccionó ó consignó y llevó la voz de la acusación en el proceso, ya que como lo indicamos el Ministerio Público es único, constituye una unidad y todos sus funcionarios son idénticos, es decir, tienen idénticas facultades ó funciones, están investidas del mismo poder; lo que cuenta es la función no la persona física que la desempeña, la que por lo mismo no actúa en nombre propio sino como función del órgano instituido al que representa, en consecuencia, no es requisito que la persona investida con el carácter de Ministerio Público, sea la que realice todas las actividades inherentes, puede ser sustituida por otra, tantas veces sea necesario, sin que por ello se afecten ó invaliden los actos del anterior, ya que todo el Ministerio Público es una Unidad de Función, de facultades, poderes, y atribuciones propias de la Institución.

La unidad absoluta del representante Social no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo Federal existe un Ministerio Público Federal bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal ó del estado de que se trate.

Del Principio que estudiamos podemos decir que de este se deriva el principio de que el Ministerio Público es indivisible, en el sentido de que ante cualquier tribunal representa siempre a una sola persona la Sociedad ofendida por el delito ó al Estado.⁹

1.8. PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.

Una vez que llega al conocimiento del Ministerio Público la noticia *criminis*, no necesita del impulso del Juez, el denunciante ó del querellante ó de ningún particular ó Autoridad para iniciar el procedimiento penal, ya que de acuerdo con este principio está obligado a impulsarlo oficialmente, es decir, de oficio, siempre y cuando se reúnan los presuntos legales para ello.

En México el Principio de oficiosidad es aplicado ampliamente ya que los particulares en forma alguna intervienen en el ejercicio de la acción penal, la cual es ejercitada por un órgano oficial denominado Ministerio Público.¹⁰

1.9 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El ejercicio de la acción penal es obligatorio tan pronto se hayan satisfecho los presupuestos legales de la misma. Podemos decir que la actividad del Ministerio Público debe estar regida de acuerdo con las leyes del procedimiento penal y por lo tanto no debe salirse de los caces que le marca el derecho, es decir que no debe estar sujeta a sus caprichos porque a pesar de que el artículo 21 Constitucional otorga al Ministerio Público y a la Policía Judicial la facultad de perseguir e investigar los delitos, ésta actividad del representante Social debe apegarse a las leyes que rigen el procedimiento penal y no debe ser arbitraria y caprichosa.

⁹ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO, “*Derecho Procesal Mexicano*”, Tomo I. Ed. Porrúa. México 1976, p. 515.

¹⁰ RIVERA SILVA Manuel, “*El procedimiento Penal*”, 12ª. ed., Ed. Porrúa. México 1982, p. 57.

Los tratadistas distinguen el principio de Legalidad del Principio de la oportunidad.

La acción penal está animada por el principio de legalidad, cuando se ejercita siempre que se den los presupuestos necesarios que la ley fija. La pretensión punitiva del Estado derivada de un delito debe hacerse valer por el órgano público al efecto, siempre que concurren en concreto las condiciones de la ley en cumplimiento de un deber funcional absoluto e inderogable, que excluye toda consideración de oportunidad. El principio de oportunidad se inspira en la idea de que para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, sino que se precise que los órganos competentes lo reputen convenientemente, previa valoración del momento y circunstancias.¹¹

Nuestro procedimiento penal se inspiró en forma absoluta en este principio, al respecto el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 286, lo aclara estableciendo que las diligencias practicadas por el Ministerio Público y Policía Judicial tiene valor probatorio pleno siempre que se ajusten a las reglas de este Código.¹²

1.10 PRINCIPIO DE IRRECUSABILIDAD.

El Ministerio Público es irrecurrible e irresponsable en el sentido de que el juicio de irresponsabilidad que por el desistimiento de la acción penal se pueda establecer, va a ser llevado ante los tribunales en el que el acusador tiene que ser el propio Ministerio Público, lo cual resulta utópico e ilusorio. Contra la resolución de desistimiento de la acción por parte de Representante Social existe una identificación absoluta, ya que no existe recurso alguno para obligarlo a cumplir con su deber, además de que la Suprema Corte de Justicia, en diversas ejecutorias ha establecido que contra el desistimiento de la acción penal por parte

¹¹ MANZINI VICENZO, "*Tratado de Derecho Procesal Penal*", Trad. Santiago Sentis Melendo y Mario Ojeda Redin. Ed. Ejea. Buenos Aires. Argentina 1951. Tomo I. p. 294.

¹² Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federa, Vigente.

del Ministerio Público, no es procedente el juicio de amparo por lo que es irresponsable en su actuación. El ofendido por delito no puede recurrir a Tribunales comunes y Justicia Federal en juicio Constitucional. Consideramos que en el juicio de amparo debiese de proceder en el caso de que el Ministerio Público se desistiese de la acción penal ó no la ejercita cuando se le denuncia la comisión de un ilícito penal, ya que en tal caso existe real efectiva y flagrante violación de garantías y el amparo podría ser interpuesto por todo el que demostrase que el desistimiento de la acción penal se le cause un perjuicio, como lo es la reparación del daño que va unido siempre como acción patrimonial, aparejada a la acción pública.

Con lo que no se privaría al Ministerio público de la atribución que tiene encomendada por mandato Constitucional, ya que los efectos del inicio Constitucional serán obligar al representante Social a que cumpliera con un deber ineludible que le impone la propia Constitución y no a que vaya a ser la autoridad Judicial la que ejercitase la acción, invadiendo las funciones propias del órgano acusatorio.

1.11 PRINCIPIO DE AUTONOMIA Y PRINCIPIO DE JERARQUÍA.

Al respecto Colín Sánchez nos dice que en países como Inglaterra, el fiscal de la Corona y el solicitador General, dependen del Parlamento y del gabinete, aunque la Institución propiamente no existe por estar en manos de los ciudadanos el ejercicio de la acción penal; en Francia es una magistratura con características especiales e independencia del poder ejecutivo y en Alemania depende del Poder Ejecutivo, en China del Ministerio de Justicia y en Japón es independiente de la magistratura y la designación se hace por oposición; los procuradores de los Estados Unidos de Norteamérica son nombrados por decisión de los

representantes en México y la mayoría de países Sudamericanos el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo.¹³

La falta de esta autoridad del Ministerio Público en el ejercicio de su función social y dependencia directa e inmediata del poder ejecutivo ha originado se le observe con recelo y que el interés social protegido en el ramo que le ha sido encomendado puede subordinarse a determinados intereses ó procesiones. En virtud de la importancia de su actividad, ésta debe ser realizada por funcionarios independientes é inamovibles, que no sean órganos de nadie para que no satisfagan las instrucciones del mandante, en perjuicio, según a éste convengan, del individuo ó de la sociedad, constituyendo de ese modo una Institución que sin obstáculos que desvirtúen sus funciones garantiza a la sociedad su normal desenvolvimiento a través de la persecución de los delitos ¹⁴

De lo anterior podemos observar que este principio esta íntimamente ligado con el Principio de Jerarquía que rige la actuación de esta Institución ya que tiene una organización Jerárquica presidida por el Procurador en quien residen sus funciones, recibiendo en todo momento órdenes de éste.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Agentes del Ministerio público son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República en su artículo 102 con lo que pierde el carácter de inamovilidad que debía de caracterizarlo.

Analizando todo lo anterior sacamos a conclusión de manera indubitable que el Ministerio Público para que actúe con verdadero carácter de defensor de la sociedad debe ser completamente independiente del ejecutivo, debiendo ser su

¹³ COLIN SANCHEZ Guillermo, “*Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*”, 10ª. ed, Ed. Porrúa. México 1986, pp. 109 a 112.

¹⁴ COLIN SANCHEZ Guillermo, “*Función Social del Ministerio Público en México*”, Estudio Sociológico. Sociología Criminal. Tercer Congreso Nacional de Sociología. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México 1952, p. 68.

elección al igual que la de los Ministros de la Suprema Corte, por el Congreso de la Unión y ante este mismo órgano deberán rendir la protesta de ley y no ante el Presidente de la República, lo que sin lugar a dudas ofrecería mayores garantías y sus destituciones sólo por faltas graves serían a juicio del Congreso que sí está capacitado para calificarlas.

1.12. PRINCIPIO DE IMPRESCINDIBILIDAD.

Principio que rige la actuación del Ministerio Público en el desempeño de sus funciones en virtud de la importancia que tiene que dicha Institución tiene el Monopolio de la acción procesal penal, por lo que correspondiéndole solo a él ésta, es imprescindible su existencia en los procesos, ya que sin él no habría quien ejercitara ó motivara el ejercicio ó actividad jurisdiccional.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Al inicio de la humanidad los seres humanos se hacían justicia por ellos mismos, el ofendido o agraviado tomaba en sus manos la venganza física. Es por ello que aplicaban la Ley del Tali3n "Ojo por Ojo. Diente por Diente".

"La venganza privada, sin m3s l3mite que las posibilidades del vengador, se pasa a la venganza divina, en que el Jefe del Estado castiga en nombre y representaci3n de Dios, y de 3sta forma se llega a la venganza p3blica, en nombre del grupo, y que al inicio de 3sta conserva 3 reproduce la venganza privada".¹

Con posterioridad el Estado asume el ejercicio de la impartici3n de justicia, protegiendo el monarca a su pueblo asumiendo el poder de legislar y juzgar simult3neamente. Rafael Matos se3ala que "Es entonces cuando sobreviene una reforma fundamental. El monarca delega sus facultades de juez en un funcionario especial consagrado a administrar justicia, el juez titular del poder de jurisdicci3n, tiene en sus manos el derecho de perseguir y castigar a los enemigos internos del grupo social"²

Es por todo lo anterior y por 3ltima etapa en la evoluci3n del derecho de perseguir los delitos u actos il3citos, existe un desdoblamiento del mismo, pasando del juez, al ministerio P3blico fundamentado por el art3culo 21 de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento del Ministerio P3blico en M3xico, tiene similitud con la Instituci3n de la Promotoria Fiscal que existi3 durante el Virreinato, ya que la Promotoria fue una creaci3n del Derecho Can3nico, y naci3 con las jurisdicciones eclesi3sticas y que de all3 pas3 a las jurisdicciones laicas. As3 mismo la Promotor3a Fiscal fue una Instituci3n organizada y perfeccionada por el Derecho Espa3ol.

¹ MATEOS ESCOBEDO Rafael, "*El juicio de Amparo Contra la Indebida Inercia del Ministerio P3blico*", Revista Jur3dica Veracruzana". 1946. pp. 202 a 203.

² Idem.

El penalista José Ángel Ceniceros, dice que son tres los elementos que han incurrido con la formación del Ministerio Público:

- A) La Procuraduría Fiscal de España.
- B) El Ministerio Público Francés.
- C) Un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos.

2.2. GRECIA.

A partir de que se superó la venganza privada, apareció la figura llamada ARCONTE, la cual era una especie de magistrado representado por un ciudadano al cual se le confería la acusación de un delincuente ante el Tribunal de los Heliastas donde no se admitía la intervención de los terceros dentro del mismo procedimiento cuando éstos no podían hacerlo por sí mismos, ya fuera por negligencia, incapacidad o porque carecían de parientes, atribuciones que son similares a las que ahora tiene o realiza un Defensor de Oficio. El título de ARCONTE representaba a un alto honor que enaltecía al elegido y que el pueblo premiaba con coronas de laurel.³

Regía entonces el principio de la acusación privada que fue sustituido por la acusación popular, que se creía era más efectivo ya que se pensaba que al encargar la acusación a otro ciudadano, se dejaba a un lado sentimientos de venganza que inevitablemente manifestaba el ofendido en el proceso, así surge el TEMUSTATI que era un funcionario que denunciaba los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo, con el objeto de que se designara un representante que sostuviera la acusación, por lo que el TEMUSTATI realmente era un promotor del juicio, era elegido por votación pública y debía conseguir una quinta parte de

³ GONZALEZ BUSTAMANTE Juan José, “*Principios de Derecho Procesal Mexicano*”, 4ª Edición.

los votos por lo menos, ya que de no ser así era multado con 1000 dracmas. El personaje no es igual al actual Ministerio Público por la forma en que es elegido.

2.3. ROMA.

El Imperio Romano tuvo como característica una cultura vanguardista que conquistó varios pueblos y además tomó de ellos lo importante de su cultura, en el campo del derecho destacaron y fueron fundadores de la base del Derecho moderno y es en este período histórico donde los ciudadanos romanos estaban facultados para promover la acusación, igual que en el principio de Grecia. Más tarde se vieron en la necesidad de crear una representación encargada de reprimir los delitos, a la que se llamó QUESTORES, órgano que también representaba el ofendido o a sus familiares cuando por algún motivo, éstos no lo hacían, este puesto lo desempeñaron hombres ilustres como Catón, Hortesius, Crassus y Cicerón. Posteriormente se designaron magistrados que se encargaban de perseguir a los criminales.

El Digesto, en el libro I, Título XIX habla del Procurador del César que contaba con amplias facultades para intervenir en las causas fiscales, pues requisaban los arbitrios destinados a la conservación del patrimonio del Emperador y en caso de incumplimiento de las obligaciones Tributarias estaban facultados para imponer sanciones, además tenían el encargo de vigilar el orden de las Colonias, con el tiempo adquirieron mucha importancia en lo administrativo y judicial, al grado de que gozaban del derecho de Juzgar acerca de las cuestiones de que estaba interesado el fisco. Además de las funciones antes mencionada, existió el PRECTOR que era el encargado de la administración de Justicia, que sería en esta época el Procurador General el cual tenía como auxiliares a los CURIOSI cuya función era además de vigilar el desempeño eficaz del correo, el de denunciar a los cueces de los delitos que tuviera conocimiento, los STATONIARI que desempeñaban funciones muy similares a las de los CURIOSI, y por último existieron los INERARCAS, que era aquel magistrado

romano encargado de cuidar el orden público en las Provincias de Egipto y Asia Menor y cuyas funciones se desarrollaban de la siguiente manera: Inmediatamente que era detenido un individuo, se le interrogaba y se buscaba sus cómplices; los resultados de las averiguaciones se metían a una memoria que se daba al Gobernador, y se ponían al mismo tiempo a disposición del Gobernador, quien iniciaba otro interrogatorio, en muchas ocasiones en presencia del INERARCA, pidiendo se probasen las acusaciones que de resultar débiles o inexacta, se anulaba el documento y si el caso lo merecía se castigaba al culpable.⁴

En el período de la Edad Media en Italia se aportó poco a la Institución del Ministerio Público pues los funcionarios descritos sólo realizaban labores de intermediarios ya que sólo hacían del conocimiento del Juez el hecho delictuoso, eran llamados SINDICI ó MINISTRALES Y DENUNCIANTES oficiales, sin que tuvieran los principios de independencia ó imprescindibilidad pues se podía actuar sin ellas.

En Venecia existieron los Procuradores de la Comuna, que ventilaban las causas en la QUARANTIA CRIMINALE y los CONSERVATORIDI LEGGE en la República de Florencia.

Entre las Sindici ó Ministrales y los modernos Representantes Sociales existe diferencia ya que éstos ponen en movimiento a los Tribunales de quienes son independientes y no funcionan sin su actividad, aquellos eran inferiores Jerárquicos de los Jueces Italianos, quienes a su vez actuaban sin necesidad de los INDICI ó MINISTRALES que eran los denunciantes oficialmente reconocidos. Ya en las postrimerías de la Edad Media, se revistieron de caracteres que los

⁴ Enciclopedia Universal, Ed. Espasa Calpe. Tomo XXVIII. p. 1932.

acercaba a la Institución de Ministerio Público Francés, tomando el nombre de "Procuradores de la Corona".⁵

El Derecho Canónico que es el de la Iglesia fue el primer paso para que se humanizaran las penas, ya que fue inspiración de Estadistas y Juristas para el establecimiento de Instituciones correccionales y las prácticas penitenciarias de nuestros tiempos. Ya que se combatió la venganza privada, diciendo que principios y Magistrados eran los encargados de perseguir los delitos, dividiendo los delitos en tres clases: delicta eclesiástica, delicta secularia y delicta mixta sive mistitoti.⁶

En los primeros años al Derecho Canónico Siglo X, cuando se promulgaron las leyes eclesiásticas exigieron los requisitos de la época romana. Para la prosecución de los delitos era indispensable ejercitar la acción civil ó penal, la acusación era fundamental y debía de ser de parte legítima, así se establecieron incapacidades para el ejercicio y disfrute del derecho de acusación, tales como: a un inferior no se le permitía acusar a un superior Jerárquico, en cambio cuando se trataba de delitos flagrantes y eclesiásticos se perseguía de oficio.

Posteriormente a lo prescrito, aparece la práctica del procedimiento Inquisitorial con lo que se suprimieron las audiencias públicas y se introdujo el procedimiento secreto, apareciendo entonces el sistema de denuncia en vez del de acusación de épocas anteriores, sí es que para abrir una averiguación y perseguir a los delincuentes era suficiente la denuncia de cualquier persona.

⁵ FRANCO SODI Carlos, "*El Procedimiento Penal Mexicano*", Talleres Gráficos de la Penitenciaría México 1953. p. 46.

⁶ Idem.

2.4. FRANCIA.

En esta Nación la cuna del Ministerio Público, comenzando con las célebres ordenanzas de Felipe el Hermoso, pronunciadas el 3 de marzo de 1302, donde se crea tanto a la figura del Procurador como la del Abogado del rey; ambas tenían a su cargo los asuntos Judiciales de la Corona. El Procurador del Rey se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey en el que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el monarca o las personas que se encontraban bajo su protección. Estos funcionarios reales intervenían inicialmente en asuntos de carácter, penal, imponiendo multas y confiscando bienes que enriquecían las arcas reales, no podían erigirse en acusadores pero sí estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio. Poco a poco tuvieron intervención en todos los asuntos penales y como en ese tiempo la acusación era por parte de la víctima y familiares decayó notablemente, emerge entonces el procedimiento oficioso o por pesquisa, acercándose más a lo que conocemos como el procedimiento que sigue el Ministerio público actual, era representante del Estado y estaba facultado para asegurarse de que fueran castigados los delincuentes. Los Procuradores y Abogados del Rey el ejercicio de la acción penal. En el año de 1670 Luis XIV promulga una ordenanza en la cual concede al Procurador la facultad de acusación, quitándoselo a la parte ofendida, dejándole solamente el derecho a reclamar la indemnización correspondiente si había sufrido algún daño.

Con el triunfo de la Revolución Francesa y el correspondiente establecimiento de la República, cambia el panorama de actuación de los órganos encargados de la persecución de los delitos y las funciones encomendadas al Procurador y al abogado del rey se le encomiendan a un Comisario, cuyas funciones eran las de promover la acción penal, así como esto aparecen los Acusadores Públicos, quienes tenían el derecho de sostener la acusación en el debate; las primeras eran nombradas por el estado y las segundas designadas por los jueces entre ellos mismos.

Con la ley del 22 Brumario, año VIII, (13 de diciembre de 1779) la Institución del Ministerio Público vuelve a su unidad, la cual fue continuada en el Imperio Napoleónico y es el 29 de abril de 1810 cuando por decreto de ley, el Ministerio Público se encuentra constituido en forma plenaria, organizado jerárquicamente de la siguiente forma:

1.- Procurador General con funciones análogas a las que tiene actualmente el Procurador General de la República.

2.5. I N G L A T E R R A.

El Attorney General Angloamericano nace en Inglaterra en 1277, nombrado por el Rey, quien elige a los juristas más sobresalientes en el reino. Tiene como función prestar consejo legal en los asuntos del gobierno, conocer de los negocios relativos al reino y el ejercicio de la acción penal tratándose de delitos tributarios. Así como los relativos a la seguridad del Estado.

En Inglaterra el Solicitor General auxilia en sus funciones al Attorney General, es miembro del Gabinete y depende directamente del Gobierno.

Quien ejercita la acción penal en el Director of Public Prosecutions con auxilio de varios abogados, cuando se trata de delitos graves, los cuales son aquellos donde hay un interés público. Fuera de estos casos, la mayoría de las veces quienes ejercitan la acción penal, son los ofendidos o cualquier particular, pues en Inglaterra existe acción popular.

Esta figura del Attorney General fue adoptada en los Estados Unidos por la Ley de Organización Judicial de 1789, y a través de una Ley Federal, en 1870, se creó el Departamento de Justicia, dirigido por el Attorney General.

La Norteamericana siguió la característica que tenía en Inglaterra, por lo que respecta a la asesoría o consejera legal al Gobierno Federal.

El Attorney General es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado, pero puede el Ejecutivo destituirlo libremente.

El Deputy Attorney General y el Associate Attorney General, son auxiliares del Attorney General. El primero de ellos controla los Departamentos que se encargan de la investigación y persecución de los delitos como son el D. E. A. (Drug Enforcement Administration), el F. B. I. (Federal Bureau of Investigation), Bureau of Prisons: Criminal División y el Executive Office for United States Attorneys.

El Associate Attorney General tiene a su cargo el coordinar los Departamentos que prestan asesoría al Gobierno Federal con relación a las leyes antimonopolios, protección de derechos humanos y aspectos fiscales entre otros.

- 1.- Abogados auxiliares y sustitutos del Procurador.
- 2.- Un cuerpo Colegiado de Abogados como órgano consultivo.
- 3.- Procuradores de la República ó locales de la Provincias ó Departamentos.
- 4.- Procuradores sustitutos de los anteriores.
- 5.- Comisarios adscritos a los Tribunales.
- 6.- Alcaldes.

Además de los anteriores funcionarios se crean también las Guardias Campestres y Forestales dentro del cuerpo de Policía Judicial.

En la actualidad el Ministerio Público Francés tiene sus facultades bien definidas y dado su perfeccionamiento ha servido de modelo a la mayoría de países.

2.6. ESPAÑA.

Desde el Siglo VII D. C., entre los años de 671 a 681 el Fuero juzgado ya establece la Representación en los Juicios y tanto las disposiciones de los nobles, como las de los Reyes y Obispos en las cuales nombran a personas que con el carácter de funcionarios los representaron en los asuntos judiciales, es lo que ha dado pábulo a pensar que es así como se origina el Procurador que, como su nombre lo dice, en virtud de un poder de las partes lo defiende en un pleito o causa, haciendo las peticiones y demás diligencias necesarias para el logro de su petición.⁷

Posteriormente en la ley de las Siete partidas, formado bajo el reinado de Alfonso X, aparece un funcionario propiamente administrativo que en el siglo XIII es conocido por el nombre de "Patronus Fisc", a quien más tarde se le aumentan sus facultades en tal extensión, según podemos verlo en las leyes de la Novísima recopilación, que llegó a ser "Fiscal de Hacienda y del Crimen", tomando ya el carácter de funcionario público ó con la obligación de perseguir los delitos en calidad de Magistrado ó con acceso a los tribunales,⁸ conociéndosele también con nombre de Ministerio Fiscal en 1565; pero antes en el siglo XV el Rey Don Juan IV instituyó en las Cortes al Procurador Fiscal, cuya principal función era la persecución de los delitos y procuraba el castigo de los delincuentes que no eran perseguidos por un acusador privado, dichas actividades fueron reglamentadas hasta el siglo XVI, en las leyes de recopilación además se establecen dos fiscales; uno para intervenir en juicios civiles y otro en juicios penales. Los procuradores Fiscales actuaban en representación del Rey, debiendo recibir previamente del él, las funciones encomendadas eran entre otras las siguientes:

- 1.- Vigilar y cuidar la administración del fisco.
- 2.- Cuidar y exigir el pago de tributos e impuestos.

⁷ Enciclopedia Universal. Ed. Espasa Calpe. Tomo XLVII. p. 751

⁸ ARROYO MEJIA Juvenal, "*Evolución Histórica de la Función del Ministerio Público*", México. p.12

3.- Vigilar el tesoro y bienes de la corona.

4.- Ejercitar la acción penal.

5.- Cuidar el correcto desarrollo de los procesos en tribunales.

Después de esta serie de vicisitudes y de incongruencias por las que hubo pasado esta Institución de la Procuraduría fiscal, en el pleno siglo XVIII y durante el período en que gobernó Felipe V se trató de darle una mayor organización y delimitar sus funciones para lo que se tuvo que crear el puesto de fiscal general, aumentándose el número de Procuradores Fiscales y Abogados generales, pero todos éstos dentro de la mayor unidad, quedaron bajo la dependencia de aquel.

Esta organización que no tenía más defecto que ser nueva y general para toda España fracasó, porque todas las provincias vieron en ella el peligro de perder su tradición Jurídica por lo que fue abolida en el año de 1713, para reimplantarse en 1715.⁹

Sin embargo ya en la Constitución de 1812, la Cádiz se dejó de sentir una fuerte influencia del movimiento revolucionario francés, así como de las Instituciones que venía forjando, lo que da como resultado que se instituyera un superior común y un fiscal adscrito a cada Tribunal, a quien exigió jurara ejercer lícita y honradamente todas las funciones inherentes a su cargo; que llegó a consolidarse en 1835 en el Reglamento Provisional para la administración de Justicia, siendo en este tiempo cuando el Representante del Ministerio Público llega a tener por fin, la categoría de funcionario público, que lo ha de distinguir de sus antecesores, pues como ya hemos visto primeramente lo nombraba el Rey para defensa, como atribución principal, de sus bienes y en forma secundaria para defensa muy precaria de la Sociedad.

⁹ MARTINEZ HERNANDEZ Víctor, “*Función Social del Ministerio Público*”, pp. 16 y 17.

2.7. EDAD MEDIA.

"En esta época los dindici, cónsules locorum Villarum o Ministrales desempeñaban la función de descubrir los delitos, señala Franco Sodi que eran simplemente denunciadores oficiales que distan mucho de la actual representación social".¹⁰

En la República de Florencia existieron los conservatoridi legge y en Venecia los procuradores de la comuna. Los Sayones ejercitaron la acción pública; los Graffion elaboraban conclusiones como preparación de la sentencia; los Missi Dominici eran vigilantes del rey.

De acuerdo con la investigación hecha, como señala Juventino V. Castro, es oportuno hacer mención del punto de vista de Carlos Franco Sodi, como señala Castro, ya que estos antecedentes deben tomarse como reservas. "Pues aunque con el tiempo es evidente que se presenten unos funcionarios antes que otros, es cierto también que históricamente no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los Romanos y los Italianos medioevales y menos aún entre éstos y el Ministerio Público Francés que, particularmente es la meta alcanzada en la evolución de dos funcionarios de la monarquía capeta, que no guardaban vinculación alguna con aquellos ni por su origen ni por sus funciones".¹¹

A pesar de todos los obstáculos, Ministerio Público sigue desarrollándose en una organización homogénea y unitaria adquiriendo el carácter de Institución, principalmente con las ordenanzas de 1844 y 1848, alcanzando su casi plenitud con la ley orgánica del poder judicial expedida el 15 de Septiembre de 1870 y adicionada por la del 14 de Octubre de 1882, leyes que con la del Estado, del Ministro Fiscal expedida en Junio de 1926 organizan a esta Institución.

¹⁰ FRANCO SODI Carlos, "El Procedimiento Penal Mexicano", Talleres Gráficos de la Penitenciaría del D.F. México. p. 46.

¹¹ CASTRO Juventino V, "El Ministerio Público en México", Sexta Edición Porrúa. México. 1985. p. 4.

2.8. MÉXICO

2.8.1. EPOCA PRECOLONIAL

En la época precolonial, específicamente entre los aztecas existía un procedimiento penal perfectamente regulado y una codificación de las penas muy rigoristas, el proceso penal era público y oficioso, correspondía conocer de él al juez instructor llamado TECATECATL, cuyas resoluciones eran impugnadas ante el CIHUACOATL, cuyas tareas específicas eran entre otras: Vigilar la recaudación que pagaban los súbitos, era el consejero del Monarca en asuntos militares, intervenían en asuntos de carácter político - social, presidía además el Tribunal de Apelación, las Sentencias que este funcionario emitía no admitían revisión, ni ante el mismo Rey. Existía un funcionario de estas en cada provincia importante nombrado directamente por el TLATOANI, mismo que era la autoridad máxima en materia Judicial después del Rey. Estos procedimientos se caracterizaban por ser rápidas con defensa limitada y penas crueles.

2.8.2. EPOCA COLONIAL

A raíz de la conquista de México se implantaron las Instituciones Jurídicas Españolas, adaptándolas a los numerosos conflictos de la Nueva España. El choque natural que se produjo al realizarse la conquista, hizo surgir infinidad de desmanes y abusos de parte de los funcionarios particulares y también de quienes escudándose en la prédica de la doctrina cristiana abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En la persecución de los delitos existía una total anarquía ya que tanto las autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas sin más limitaciones que su capricho. Tal estado de cosas pretendió remediar a través de las leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas

jurídicas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano. Entre los otros ordenamientos aplicados estaban El Fuero Real, las partidas, el ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales de Castilla, etcétera.

La promotoría fiscal fue establecida en México siguiendo los mismos lineamientos establecidos en España, es decir, los fiscales se encargaban de representar a la Sociedad, para promover la justicia y perseguir a los delincuentes.

El fiscal en el año de 1527 formó parte de las "Audiencias" la cual se integró entre otros funcionarios por dos fiscales, uno para materia civil y otro para materia penal ó criminal y por los "oidores", cuyas funciones eran las de realizar las investigaciones desde su inicio hasta su sentencia.

La persecución de los delitos en esa etapa no se encomendó a una Institución o funcionario en particular; el Virrey, los gobernadores, las Capitanías Generales, los corregidores y muchas otras autoridades tuvieron atribuciones para ello.

Como la vida jurídica se desenvolvía teniendo como Jefes en todas las esferas de la administración Pública a personas designadas por los Reyes de España o por los Virreyes, corregidores, etcétera. Los nombramientos siempre recaían en sujeto que los obtenían mediante influencias políticas, no dándose ninguna injerencia a los indios para actuar en ese ramo. No fue sino hasta el 9 de octubre de 1549, cuando a través de una cédula real se ordenó hacer una selección para que los indios desempeñaran los puestos de jefes, alguaciles, escribanos y ministros de justicia especificándose que la justicia se administrara de acuerdo en los usos y costumbres que habían regido.

De acuerdo con lo anterior al designarse "Alcaldes Indias", éstas aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían su jurisdicción criminal en

los pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de ciudadanos y gobernadores.

Diversos tribunales apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, trataron de encauzar la conducta de las indias, españoles y la audiencia, como el Tribunal de Acordada y otros Tribunales especiales se encargaban de perseguir el delito.

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces como la Institución de la Promotoría Fiscal que existía durante el Virreynato. La promotoría fue una creación del Derecho Canónico, que nació con las jurisdicciones eclesiásticas y que de ahí pasó a las Jurisdicciones laicas. La fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano, al establecerse la Promotoría en las Jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses. La Promotoría Fiscal fue Institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las leyes de Recopilación se menciona al Promotor o Procurador fiscal que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario.

Felipe II, en el año de 1565 se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la Institución no constituye una magistratura independiente, y si interviene el promotor en el proceso, es formando parte integrante de las Jurisdicciones. Se le cita en la ordenanza del 7 de mayo de 1587, misma que fue reproducida en México por la ley del 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los Tribunales del Crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusaciones; siendo tres los elementos que han ocurrido a la formación del Ministerio Público en México y son a saber: La Procuraduría o Promotoría de España, el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos; elementos que son sin duda la organización actual del Ministerio Público que data desde la

Constitución de la República del 5 de febrero de 1917, porque los constituyentes de 1857, influenciadas por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los ciudadanos el ejercicio de la acción penal y dejaron subsistente la Promotoría Fiscal que abarca un gran período de nuestra historia en el siglo XIX y en los principios del siglo XX.

2.8.3. EPOCA INDEPENDIENTE (CONSTITUCIONES DE 1814, 1824 Y LEYES DE 1836)

Es importante saber como se organizó el Ministerio Público a partir de la Independencia de México, para lo cual haremos referencia a la Institución de la fiscalía mencionada en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscalías letradas, una para lo civil y otra para lo penal o criminal. En la Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824 se incluye también al Fiscal, formando parte de la Corte Suprema de Justicia y se conserva en las siete leyes constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas de 1843, de la época del Centralismo, conocidas como leyes espurias. La Ley del 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los Procuradores a la Justicia Federal.

Después, Comonfort promulgó el Derecho de 5 de enero de 1857, que tomó el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en que establece: que todas las causas criminales deben ser repúblicas precisamente desde que se inicia el plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existan en su contra; que se le permita carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en defensa propia. En el proyecto de la Constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que; "a todo procedimiento del orden criminal, debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad".

Según dicho precepto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción. En el artículo 96 del Proyecto de Constitución, se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General, formando parte integrante del tribunal, los cuales se elegirán en forma indirecta por un período de seis años, y que no fue objeto de debates.

El artículo antes mencionado fue reformado por la Ley el 22 de mayo de 1990, quedando de la siguiente manera:

Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 15 ministros, la que funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de las que establezca la ley..... "Y el artículo 96 dispuesto que" La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la federación. "Así mismo estableció que; "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo, serán nombrados por el ejecutivo". Con lo cual se introdujo la influencia francesa sobre la Institución.

La ley de jurados del 15 de junio de 1869 establece en sus artículos 4 y 8, tres Promotorías Fiscales para los Juzgados de lo criminal, que tenían la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en los procesos, desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales representaban a la parte acusadora y los ofendidos por los delitos podían valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso, y en caso de no estar de acuerdo con el promotor fiscal, solicitaban que se les recibiese las pruebas de su parte y el juez las admitía o rechazaba bajo su responsabilidad.

Los promotores fiscales a que se refiere ésta ley, no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención es nula en

el sumario por que el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia era muy relativa. Actuaban ante el Jurado Popular al abrirse el plenario, para fundar su acusación, y entre los requisitos de ley, para la designación de promotor fiscal, se señalaba la habilidad en la oratoria.

Confusamente se emplean los términos de Promotor Fiscal o representante del Ministerio Público. En el Código de Procedimientos Penales del año de 1880, se menciona al Ministerio Público como "una magistratura instruida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta", en tanto que "la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores".

2.8.4 EPOCA MODERNA

En la constitución de 1917 donde se fijan las bases para el Ministerio Público que tenemos en la actualidad. Esta institución tuvo particular interés por parte de Venustiano Carranza. El congreso Constituyente discutió ampliamente el proyecto del artículo 21 para que finalmente fuera aceptado el voto particular del diputado Enrique Colunga.

Con la finalidad de adecuar el funcionamiento de la Institución a los lineamientos de la Constitución de 1917, se expidieron: la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 14 de agosto de 1919 y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y territorios Federales del 13 de septiembre de 1919. en el artículo 26 de esta ley, se otorga al particular la facultad de acudir al emparo en caso de que el procurador se niegue a ejercitar la acción penal. Se encuentra redactado de la siguiente manera: "Cuando el Agente del Ministerio Público no presentare acusación por los hechos que el particular hubiere denunciado como delitos, el quejoso podrá recurrir al Procurador General de Justicia , quien oyendo al parecer a los agentes auxiliares, decidirá en definitiva si se debe o no

presentarse acusación. Contra esa resolución no cabe otro recurso que el extraordinario de amparo y responsabilidad”.

El 2 de agosto de 1929 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal, siendo entonces el Procurador General el Licenciado José Aguilar y Maya. Esta Ley introduce varias innovaciones, se crea el departamento de Investigaciones que empezó a funcionar el primero de enero de 1930, con agentes investigadores adscritos a las delegaciones, que vinieron a sustituir a los antiguos comisarios de policía; y también se crea el Departamento Científico de Investigaciones, cuya función era la de ayudar científicamente al Ministerio Público en su tarea de aportación de pruebas.

Posteriormente se expide en el distrito Federal la siguiente Legislación:

- A) Ley Orgánica del Ministerio Público de Distrito Federal y Territorios Federales del 31 e diciembre de 1954.
- B) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971.
- C) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 15 de diciembre de 1977.
- D) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 6 de noviembre de 1983.

En materia Federal se expidió la legislación siguiente:

- 1) Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, el 29 de agosto de 1934, promulgada por Abelardo L. Rodríguez.

2) Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1914, promulgada por Manuel Ávila Camacho.

3) Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, del 10 de noviembre de 1955, promulgada por Adolfo Ruíz Cortínez.

4) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1980.

5) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996.

2.9 OTRAS INFLUENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público en México tiene elementos del derecho Español, Francés, Angloamericano y Nacional.

Para Claudio Fragosos “el derecho extranjero ha ejercido enorme influencia en América Latina. Desde que conquistaron su independencia, en el siglo pasado, las antiguos colonias de la América Hispánica y Portuguesa volvieron sus ojos hacia los países del viejo mundo, incorporando los modelos legislativos de mayor prestigio. En el caso de los países de lengua la lengua española la influencia de la antigua metrópolis constituyó un fenómeno abrumador”.¹²

Javier Piña y Palacios, en su obra de Derecho Procesal Penal, citando a Eduardo Suárez, nos comenta que la Institución en México no es un producto sociológico, sino que nacida y desarrollada en Francia fue trasladada a nuestro

¹² FRAGOSO HELENO Claudio, “*Derecho Penal Comparado*”, Doctrina Penal. Año 1. N. 1-4. 1978. Buenos Aires Argentina. p. 713. Doctrina Penal. Año 1. N. 1-4. 1978.

medio, pero antes de que esto sucediera ya existía entre nosotros una Institución similar denominada Promotoría o Procuraduría Fiscal, derivada de la legislación española. Continua apuntando Piña y Palacios que actualmente nuestra legislación se regula esencialmente de acuerdo a la Institución Francesa, con la influencia española y con ciertas reformas de nuestra última revolución.

La influencia Francesa se percibe en el concepto de unidad, lo cual adquiere en la Ley Orgánica de 1903, donde se establece como cuerpo social bien organizado dependiendo del ejecutivo de ser auxiliar en la Administración de Justicia.

En la Constitución de 1917 se separa nuestra Institución del sistema Francés donde por primera vez se le convierte en una Institución Federal, obligando su establecimiento a todos los Estados de la República. Además en el Ministerio Público Francés la función persecutoria la realiza la autoridad judicial, a diferencia nuestra, pues en la legislación nacional esa función incumbe al Ministerio Público.

El sistema Español de la Promotoría Fiscal estuvo en vigor en México desde el año de 1585 en que Felipe II expide las Leyes de Recopilación. Su desarrollo es contenido en el Libro VIII. Título XIII. Hasta la expedición de la constitución de 1917, sigue actuando el Ministerio Público como Promotor Fiscal, pues en el proceso colonial intervenía el promotor después de que se había comprobado el cuerpo del delito y la responsabilidad, correspondiente a la etapa plenaria, y de la misma manera actuaba el Ministerio Público conforme a la Ley de 1903, hasta el momento de formular conclusiones. Señala José Ángel Ceniceros, al comparar las conclusiones del Ministerio Público actual, con el pliego de acusación del promotor fiscal, que la técnica es la misma.¹³

¹³ CENICEROS José Ángel, "*Evolución del Derecho Mexicano*", Editorial Jus. México. 1943. Vol. II. p. 331.

Los Promotores o Procuradores Fiscales en México subsisten hasta el año de 1930 en que se suprimen los comisarios de política, por acuerdo presidencial.

Un elemento de origen nacional, nos comenta el Doctor Juventino V. Castro, es el desarrollo del Ministerio Público Federal como un factor determinado en la vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad, muy especialmente es nuestro proceso de amparo.¹⁴

Del Attorney General absorbió nuestra institución el Sistema de Consejería Legal. En los Estados Unidos éste funcionario es nombrado por el ejecutivo, con aprobación del Senado Federal. Y tiene entre sus funciones, la de ser Consejero Jurídico del Presidente y de los titulares de los departamentos ejecutivos del Gobierno. Respecto a este punto., Héctor Fix-Zamudio comenta que dicha “atribución se tomó como ejemplo por el Constituyente de Querétaro”¹⁵

¹⁴ CASTRO, JUVENTINO V, “*El Ministerio Público en México*”, Porrúa, México, 1995. p. 116.

¹⁵ FIX-ZAMUDIO Héctor, “*Función Constitucional del Ministerio Público*”. Anuario Jurídico. UNAM. V/1978. p. 173.

CAPÍTULO TERCERO
COMPETENCIA O ATRIBUCIONES
ACTUALES DEL MINISTERIO
PÚBLICO EN EL DISTRITO
FEDERAL.

3.1. ATRIBUCIONES DE INVESTIGAR.

El concepto de atribución significa "El acto de imputar o achacar, es decir, referir algo a alguien, proviene del verbo latino "*tribuere*" que denota dar o conocer. Dentro del orden jurídico atribución implica el otorgamiento de facultades, derechos o obligaciones a cualquier órgano del estado para desempeñar algunas de las funciones en que se manifiesta su poder público o poder de imperio".¹

El otorgamiento de facultades y derecho y obligaciones se le concede la ley o nuestra Carta Magna.

En esta época, el Estado realiza funciones que van encaminadas a resolver las necesidades de la comunidad y así poder lograr que exista el estado de justicia, nivelando las diferencias que hay entre las clases sociales altas y las clases sociales débiles, también realiza funciones que las personas privadas no pueden desempeñar, por lo tanto sus atribuciones son muchas.

Por medio de sus atribuciones el Estado efectúa diversos actos y hechos mediante el cual logran sus fines y que son de varias formas, podemos señalar por ejemplo: las de seguridad, vigilancia, culturales, económicos y otras. Estas atribuciones se encomiendan a funcionarios Públicos quienes desarrollan tales facultades que le confiere la ley.

Anteriormente señalamos que el otorgamiento de facultades lo concede la ley o la Constitución, pero también lo puede conceder cualquiera de los niveles de la administración pública y leyes reglamentarias u ordinarias.

Cuando la ley le señala a un funcionario Público facultades de decisión y ejecución o bien una de ellas, nos encontraremos frente a un órgano de autoridad,

¹ BURGOA O., Ignacio, "*Diccionario de Derecho Constitucional Garantía y Amparo*", Ed. Porrúa, S. A. México. 1984. p. 53.

como el Ministerio Público o el juez, por el contrario si le otorga facultades de auxilio será un órgano auxiliar como la policía Judicial o Preventiva.

3.2. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 16, señala que incumbe al Ministerio Público y Policía judicial la persecución de los delitos, ésta persecución de los delitos consiste en reunir y buscar los elementos necesarios, haciendo las gestiones necesarias para procurar que sean aplicadas las sanciones correspondientes a los autores del delito, de lo que deducimos que esta actividad persecutoria tiene ó contempla dos actividades que son la investigadora y el ejercicio de la acción penal; la primera que consiste en la auténtica averiguación previa pues en ella, se allega el Ministerio Público de todas las pruebas que lo conduzcan a determinar que están satisfechos los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad de persona alguna en la comisión del mismo, y en la segunda se tiene la certeza de que lo anterior está comprobado pudiendo ejercitarse el derecho ante la autoridad jurisdiccional, reclamando la aplicación de la ley. Atentos a lo anterior mencionaremos que la averiguación previa debe regirse por ciertos requisitos de procedibilidad que son: Que exista la comisión u omisión de un hecho considerado como delito, que la autoridad conozca de el por medio de una denuncia, querella ó acusación, que sea cometido por persona física ó moral, que se encuentre apoyada ésta denuncia, querella ó acusación por otros datos que hagan probable la responsabilidad y se acrediten los elementos del tipo, y se encuentre vertida por persona digna de fe.

Debido a esto podemos concluir que los principios rectores para que la autoridad conozca de un delito son: La querella ó denuncia y que los requisitos mencionados constituyan los procedimientos procesales que es necesario agotar para que proceda el mencionado ejercicio de la acción penal.

Precisamente la reunión de tales presupuestos procesales caracteriza el período de la averiguación previa ó también como certeramente se le ha llamado de la investigación, misma que principia cuando se presenta ante el Agente investigador la denuncia ó querella, ó bien por el particular ofendido, ó por cualquier persona cuando se trata de los delitos que se persiguen de oficio.

El artículo 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala la obligación de proceder de oficio a la investigación de los delitos que tengan noticia, excepción hecha de los que requieran de previa querella, si no ha sido formulada y no se ha llenado algún requisito que la ley exija.

3.2.1. DENUNCIA.

La denuncia es el medio a través del cual se notifica la comisión de un hecho considerado como delictuoso por la ley y perseguible de oficio, al funcionario del Ministerio Público capacitado para proceder a su investigación. Tal noticia tiene como fondo, exponer el conocimiento del delito a la Autoridad. En nuestra ley penal la denuncia es obligatoria y así se deduce de lo perceptuado por el artículo 276 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal al hablar de que en la misma el denunciante se concretará en todo caso a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición.²

Al referirse Eugenio Florían a la denuncia afirma que "es la exposición de hechos, se dice de la noticia de la comisión del delito hecha por el lesionado ó por un tercero a los órganos competentes", es decir la noticia del crimen como inicio de un conjunto de actividades.

² CARNELUTTI Francesco, "*Lecciones sobre el Proceso Penal*", Ediciones Jurídicas Europa-América- Buenos Aires. Tomo III, p. 168

La denuncia es un acto que puede realizar cualquier persona que conozca de algún delito cometido, que se persiga de oficio, informando del mismo a la Autoridad.³

El Licenciado José González Bustamante, acorde con nuestra ley procesal penal dice que: "La denuncia es la obligación, sancionada penalmente que se impone a los ciudadanos, de comunicar a la Autoridad los delitos que sabe se han cometido ó se están cometiendo, siempre que se trate de aquellos que son perseguibles de oficio".⁴

El Maestro Javier Piña y Palacios, en su obra de Derecho Procesal Penal define la denuncia como el acto mediante el cual se pone del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho ó varios que constituyen ó puedan constituir un acto u omisión que la ley sancione, haciendo una interesante clasificación de la denuncia atendiendo a su forma ó por el acto que en sí la contiene, de la manera siguiente: Denuncia Verbal o Denuncia Escrita.

Carlos Franco Sodi, establece que la denuncia "es el medio obligatorio para toda persona, de poner en conocimiento de la Autoridad competente la existencia de los delitos de que tenga conocimiento y sean perseguibles de oficio".⁵

Si bien es cierto que como dice el Licenciado Piña Palacios, que técnicamente la denuncia debe considerarse como un hecho jurídico, dada la obligatoriedad de la misma por imperativo legal, en la realidad de nuestro medio y sobre todo por aquellas que acuden al Ministerio Público a denunciar delitos en general de personas no digamos de índice cultural medio, sino con poca ó ninguna instrucción, jamás exponen al Agente investigador lo que saben sobre un hecho,

³ LEONE GIOVANNI, "*Tratado de Derecho Procesal Penal*", Trad. Santiago Sentis Meleno. Ediciones Jurídicas Europa-América-Buenos Aires. 1961. Tomo II, p. 11

⁴ GONZALEZ BUSTAMANTE José, "*Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*", Ed. Porrúa. 5ª Ed. México 1971. p. 51

⁵ COLIN SANCHEZ Guillermo, "*Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*", Ed. Porrúa. 2ª. Ed. México 1970. p. 100.

para cumplir con el mandato legal y evitar con ello que se le pueda considerar como coparticipes del mismo delito ó sujetos activos del encubrimiento, sino que lleguen a presentar su denuncia por razón de ser ofendidos ó ser sus familiares ó personas allegadas a las que se encuentran ligadas, ó bien por alguna otra causa, pero en rarísimas ocasiones se recibe denuncia por llenar el aspecto formal.

Denunciar en general es notificar, dar aviso de algo, en derechos dar parte ó aviso a la Autoridad sobre un hecho que se estima delictuoso que se ha presenciado ó conocido y sobre el cual exista acción pública, es decir, que no exista denunciante exclusivo ó querellante.

Denunciante es quien participa del conocimiento ante la Autoridad competente para que conozca de ello, pero generalmente desentendiéndose de dicha denuncia aunque sí quede sujeto a la responsabilidad de que por su deducción haya incurrido.⁶

Nos queda claro que la denuncia es la transmisión de un conocimiento sobre determinado hecho que es considerado como delictuoso o que reviste tal característica, ya sea acto u omisión, que cualquier persona puede hacer a la Autoridad competente.

Atendiendo al contenido del artículo 16 constitucional advertimos que el legislador incluye la palabra denuncia, entre otros elementos para poder librar una orden de aprehensión, sin duda alguna, el constituyente de 1917 instituyó la denuncia como un requisito de procedibilidad a cargo del Ministerio Público. Alude a la instancia necesaria para que el órgano jurisdiccional pueda avocarse a la instrucción del proceso, pues no es posible olvidar que el juez no puede proceder de oficio, por ende el Ministerio Público al ejercitar la acción penal está denunciando los hechos al Juez, funcionario que en otras condiciones no podrá objetivizar su protestad característica.

⁶ DE PIÑA Rafael, *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. 13ª. Ed. México 1965. p. 111

La obligatoriedad en la presentación de la denuncia es parcial. Al respecto el Código Federal de Procedimientos Penales no señala sanción para quien no denuncia algún hecho delictuoso, pero el Código del Distrito establece que se aplicará de cinco días a dos años de prisión y multa de veinte a quinientos pesos, cuando alguien se procure por los medios lícitos que tenga la consumación de los delitos que saben van a cometerse ó se están cometiendo, si son de los que se persiguen de oficio único caso en que existe sanción ya que en los demás casos es facultad potestativa.

La denuncia como ya se citó verbalmente ó por escrito al Ministerio Público o a cualquier funcionario ó agente de la policía judicial situación que obliga a proceder de oficio a la investigación de los delitos, siempre y cuando no se trata de infracciones que requieran para su persecución el cumplimiento de algún requisito de procedibilidad ó que se venza un obstáculo procesal que impida iniciar el procedimiento ó la prosecución del mismo. Para estos fines se hará constar los hechos en un acta que contengan las diligencias que demande la averiguación.

3.2.2. QUERELLA.

De los requisitos de procedibilidad, la querella es un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar su anuencia para que sea perseguido, si se trata de delitos que se persiguen a petición de la parte ofendida, además del agraviado, su legítimo representante, si lo estima necesario hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho delictuoso, para que este sea perseguido, no pudiendo hacerlo en ningún caso para esta clase de delitos, sin la manifestación de voluntad del que tiene ese derecho.

Maggiore, Vanini, Tolonii y Riccio afirman que una institución de la naturaleza de la querella desaparecerá ya que el estado moderno, único titular celoso de la potestad punitiva, no puede ni debe delegar ese poder a nadie, aunque sea en su disponibilidad procesal.

Para que la querella se tenga por formalmente formulada deberá contener ciertos requisitos, que se encuentran contenidos en los códigos de la materia y que son: Nombre del Ofendido, Representante Legítimo, Apoderado Legal, según sea el caso, y que son quienes pueden presentarla en su proemio contendrá: una relación verbal ó por escrito de los hechos debidamente ratificada ante la autoridad que se presente por quien la presentó. (Artículo, 264, 275 y 276 respectivamente, del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal).⁷

El derecho de querella se extingue por muerte del agraviado, por perdón, por consentimientos, por muerte del responsable y por prescripción.

Resumimos que la querella es la exposición que la parte lesionada por el delito hace a los órganos adecuados para que se inicie la acción penal, no es la querella una condición de derecho sustantivo sino una institución que tiene existencia en el ámbito del proceso.

Fenech establece que querella: "es el acto procesal consistente en una declaración de voluntad dirigida al titular de un órgano jurisdiccional, por la que el sujeto además de poner en conocimiento la noticia de un hecho que reviste la calidad de delictuoso, solicita la iniciación de un proceso frente a una ó varias personas determinadas ó determinables y se constituye en parte acusadora en el mismo proponiendo que se realicen los actos tendientes ó encaminados al aseguramiento y comprobación de los elementos de la futura pretensión punitiva y de resarcimiento en su caso".⁸

Concluiremos que es una manifestación de la voluntad para que se castigue a un sujeto que ha cometido un daño en perjuicio del querellante.⁹

⁷ ALCALA ZAMORA Niceto, "*Panorama del Derecho Mexicano*", Síntesis del Derecho Procesal. Instituto de Derecho Comparado. UNAM. México 1966. p. 23.

⁸ MANZINI Vecenzo, "*Tratado de Derecho Procesal Pena.*", Trad. Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redin. Ed. Jurídicas Europa-América Buenos Aires. p. 30.

⁹ MAGGIORE Giuseppe, "*Derecho Penal*", Tomo II. Edit. Porrúa. p. 334.

3.3. INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

La averiguación previa se integra por el conjunto de actividades que la representación social efectúa durante la misma averiguación, es decir, las actas que levanta el órgano investigador por el delito que se investiga.

Las actividades más frecuentes que realiza el Ministerio Público o sus auxiliares para integrar la averiguación previa son las siguientes:

Síntesis de los hechos, esta acta se refiere a una descripción concisa de cómo ocurrieron los hechos que dieron origen al levantamiento del acta y es de suma importancia para tener noción de cómo sucedieron los ilícitos penales que dan comienzo a la averiguación previa, también se le conoce como “Exordio”.

Por lo que se refiere a la noticia del delito la averiguación previa principia cuando se informa al órgano investigador que se ha cometido una conducta probablemente ilícita, esta noticia puede ser presentada por un particular cuando se trata de una querrela, por la policía judicial o la preventiva o una persona que haya presenciado la conducta ilícita cuando sea una denuncia.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad ya mencionados, para que la autoridad investigadora pueda iniciar la averiguación de un delito, se necesita que exista una denuncia, una acusación o una querrela y así poder ejercitar acción penal contra el infractor de la ley.¹⁰

La acusación “Es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido”.

¹⁰ OSORIO Y NIETO César A., “*La Averiguación Previa*”, Ed. Porrúa, México, 1989. p. 7.

Por lo que hace a los interrogatorios y las declaraciones, los primeros “Son las preguntas que debe realizar en forma técnica y sistemática el funcionario encargado de la averiguación previa a cualquier sujeto que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan o se averiguan.”¹¹

El segundo “Es la relación que hace una persona acerca de determinados hechos, persona o circunstancia vinculadas con la averiguación previa y que se incorpora a la misma”.¹²

Cuando declare el sujeto pasivo o víctima del delito, se le tomará protesta de que al declarar lo hará con la verdad si es mayor de 14 años, sino lo es solo se le exhortará. Inmediatamente se le tomará sus datos generales, es decir, su nombre, apellidos, domicilio, lugar de nacimiento, nacionalidad, edad, su estado civil, grado de educación, qué se dedica, teléfono, donde puede ser localizado; una vez lo anterior se le inducirá a que cuente o explique como ocurrieron los hechos que hará del conocimiento del órgano investigador, el cual guiará el interrogatorio; tomada la declaración y anotada en el acta, el que declara leerá su declaración para que la ratifique y firme, es caso de no saber leer una persona de confianza o el mismo Ministerio Público lo hará por él y en lugar de firmar el acta podrá su huella dactilar en la misma.

La declaración de los testigos, son aquellas personas físicas que explican al Ministerio Público lo que sucedió respecto al delito que se esta averiguando, la declaración será en la misma forma que se establece para la víctima u ofendido por el ilícito penal; al hacer la narración de los hechos que son de su conocimiento se sujetará únicamente a lo que le consta, no hará referencia de los gestos o hábitos de la persona contra la que declaran.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem.

Todo individuo que se encuentra en condición de ofrecer datos que pueda servir a la averiguación se le tomará declaración no importando sus generales, es decir, su ocupación, educación, religión, entre otros, sólo que se encuentre en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga no se le tomará declaración nada más se le interrogará.

Al detenido antes de que se de practique el interrogatorio y se tome su declaración se le someterá a exámenes por parte de los servicios médicos de la Fiscalía correspondiente para saber su estado físico, lesiones y estado psicofísico y otros.

Al acusado se le exhortará a que se conduzca con la verdad sin tomársele protesta, durante el interrogatorio y al rendir su declaración el Ministerio Público no lo molestará verbalmente, tampoco se le obligará a que declare en su contra, ni que quede incomunicado.

Otras de las diligencias más comunes en la averiguación previa en la averiguación previa es la Inspección Ministerial que consiste en la función que efectúa el órgano investigador con la finalidad de observar, examinar y descripción de persona, lugares, objetos, cadáveres y resultados que produce la conducta y así tener una noción más exacta de cómo ocurrieron los hechos e integrar la averiguación.

La confrontación también integra la averiguación previa y se define “Como la diligencia realizada por el Ministerio Público en virtud de la cual el sujeto que es mencionado en al averiguación como indiciado, es identificado plenamente por la persona que hizo alusión a él”.¹³

En la confrontación se ponen en fila un grupo de personas y en ella se encontrará a la persona que se identificará advirtiéndole a la misma que no trate

¹³ OSORIO Y NIETO César A., “*La Averiguación Previa*”, Ed, Porrúa, México, 1989. p. 16

de confundir a quien va a identificar, el confrontado tendrá ropas parecidas a la de los otros, asimismo nivel de educación, modales y circunstancias especiales, siendo de clases semejantes todos.

La persona que va a identificar al confrontado se le tomará protesta de conducirse con la verdad, además se le inquirirá si continua con su declaración, si es conocido suyo el sujeto al que se imputa la infracción penal o lo conoció cuando se realizaba el ilícito penal, y que si posteriormente de ocurrir el hecho la ha visto en otro lugar, hecho lo anterior se le pedirá al que se va a confrontar que toque con la mano al delincuente e informar en que se parece y en que no en ese instante de la confrontación y al tiempo en que cometió la conducta delictiva.

Fe ministerial, va relacionada con la inspección ministerial o sea que no existe la fe ministerial si no existe primeramente una inspección, la fe ministerial se entiende como la autenticación que hace el Ministerio Público dentro de la diligencia de inspección ministerial, de persona, cosas o efectos relacionados con los hechos que se investigan.

Se de fe de los resultados de las lesiones, circunstancias y detalles conexos a los hechos que se investigan, se de fe también de las personas, así como de las cosas a quienes causa perjuicio el hecho.

La determinación de la averiguación previa, luego de practicadas las diligencias que nos guían a la integración de la misma, se procede a resolver la situación jurídica del acusado que puede ser el ejercicio de la acción penal o no.

3.3.1 EL CUERPO DEL DELITO.

Una vez descrito lo anterior, diremos que el cuerpo del delito es una pieza indispensable para que una persona no este privado de su libertad, de su comprobación y de la presunta responsabilidad del acusado, depende que a un

individuo se le inicie un proceso penal y que tenga fundamento su detención preventiva.

Independientemente de lo dicho líneas arriba, al cuerpo del delito la ley no le ha dado una definición, la jurisprudencia no lo explica completamente y en la doctrina no existe un mismo criterio.

González Bustamante dice que el cuerpo del delito “Es el conjunto de elementos físicos, materiales, que se contienen en la definición”.¹⁴

Artilla Bas, se expresa del cuerpo del delito con los siguientes términos, “Que está constituida por la realización histórica espacial y temporal de los elementos contenido en la figura que describe el ilícito penal”.¹⁵

En cambio la suprema Corte de Justicia de la Nación da la siguiente interpretación del cuerpo del delito: “es el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad delictiva descrita concretamente por la ley penal”.¹⁶

Esta definición que nos da la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aclara en parte lo que es el cuerpo del delito, pero no con la exactitud que se necesita.

La palabra “objetivos” se emplea en relación con un hecho que carece de valor, en cambio la palabra “Externo” es una parte del delito con que se forma el hecho, lo que surge del que cometió el delito.

¹⁴ GÓNZALEZ BUSTAMANTE Juan José, “*Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*”, 9ª Ed. Porrúa, México, 1988. p. 198.

¹⁵ ARILLA BAS Fernando, “*El Procedimiento Penal en México*”, Editores Unidos Mexicanos, S. A., México. 1978. p. 86.

¹⁶ ARILLA BAS Fernando, “*El Procedimiento Penal en México*”, Editores Unidos Mexicanos, S. A., México. 1978. p. 86.

La conducta típica tiene un aspecto interno que se refiere al momento que de esta ideando cometer alguna conducta ilícita o no que describe la ley, el aspecto externo no es el que menciona la jurisprudencia ya que es una fase personal que carece de valor para la responsable.

Los que señalan que el cuerpo del delito son los instrumentos o huellas del delito no pensaron que estos elementos son para llegar al conocimiento de la verdad, es decir, son elementos de investigación, pero no quiere decir que integren la fase externa de la conducta, asimismo este señalamiento es un error toda vez que primero se tiene que comprobar el comportamiento típico y posteriormente encontrar los instrumentos o huellas del mismo.

Tanto el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, no definen lo que es el cuerpo del delito, sólo hacen referencia de su comprobación.

Se concluye de todo lo dicho que el cuerpo del delito es la secuencia histórica del comportamiento típico, es decir, el Ministerio Público puede aplicar los medios de pruebas que le señala la ley y aquellos medios que no son contrarios al derecho, la moral o las buenas costumbres, a fin de poder determinar la averiguación previa con propuesta de ejercicio de la acción penal o no ejercicio de la acción penal.

3.4. DETERMINACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

3.4.1. EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

El período de preparación de la acción procesal penal principia en el momento en que la autoridad investigadora tiene conocimiento de la comisión de un hecho delictuoso, ó que aparentemente reviste tal característica y termina con la consignación.

La iniciación de la función persecutoria no está supeditada al arbitrio del órgano investigador, sino que se encuentra supeditada a que se den ciertos requisitos de procedibilidad, que son la denuncia ó la querrela, ya explicadas en el punto anterior. Esta actividad investigadora con la cual se llena el período de preparación del proceso, forma parte de la función persecutoria y estando entregada al Ministerio público, de acuerdo al artículo 21 constitucional, puede concluirse que el órgano investigador es el Ministerio Público, ésta función investigadora es idéntica a la función de policía judicial, en la que se tiende a recabar datos para la comprobación de los delitos y la responsabilidad probable.¹⁷

La función de la policía judicial, quien está bajo las ordenes del Ministerio Público, se pone de manifiesto ya que el Investigador al tomar conocimiento de los hechos, se encuentra ante la imposibilidad de determinar si revisten las notas distintivas del delito, y ante el problema de saber quien ó quienes son los probables autores de delito, por lo que para saber ello se auxilia de la policía judicial.

La averiguación de los delitos de fuero común en el Distrito Federal se lleva a cabo por los agentes investigadores del Ministerio Público, ante la dirección general de averiguaciones previas de esa

Procuraduría por los agentes comisionados en las delegaciones de policía, dándose generalmente tres situaciones: que el denunciante ó querellante da cuenta de los hechos a través de un escrito, cuando se presenta directamente ante el Ministerio Público a denunciar ó a querrellarse de un delito y cuando comparece junto con la persona a quien se imputa el delito.

Las diligencias de policía judicial e instrucción según el Código de Procedimientos Penales conducirán a la comprobación de los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, funciones que no necesariamente delega el Ministerio Público, pues si residen en el podrá practicarlas él mismo; entre lo que

¹⁷ FLORIAN Eugenio, “*Elementos de Derecho Procesal Penal*”, Trad. Leonardo Prieto Castro, Busch, Barcelona. p. 173

se desarrolla en esa etapa la policía judicial recoge todos los objetos relacionados con el delito; el sistema a seguir variará de acuerdo al delito.

Las diligencias de policía judicial se hacen constar en el acta de policía judicial, documento que contiene todas las actividades realizadas durante la averiguación previa, dicha acta deberá contener, lugar y hora, nombre de la persona, denuncia de hechos, si le constan ó no, sus generales y relación de hechos; igualmente de necesitarse algún tipo de inspección, se llevará a cabo también por el personal investigador, que señalará al personal técnico que la efectuará.

De las investigaciones practicadas por el Ministerio Público, puede éste llegar a las siguientes situaciones: que de las investigaciones practicadas: No se estimen comprobados los elementos del delito ó responsabilidad de un sujeto; que se estimen comprobadas las existencias de un delito de pena corporal y responsabilidad de un sujeto que no se encuentra detenido; que se estimen comprobados la existencia de un delito que no merezca pena corporal y la responsabilidad de un sujeto, que se estime comprobado la existencia de un delito sancionado con pena corporal y responsabilidad de un sujeto que se encuentra detenido. Estimándose de lo anterior que cuando de las diligencias practicadas no se comprueba la existencia de un delito ó la responsabilidad de un sujeto, pero quedan por practicarse algunas diligencias ó, cuando habiéndose practicado las diligencias que solicita la averiguación previa, no se comprueba la existencia de un delito ó la responsabilidad de un sujeto.

Las diligencias pueden no haberse practicado, por una situación de hecho ó por una dificultad material para practicarlas. Si nos encontramos con una situación de hecho, las investigaciones las practicas, el Ministerio Público, en materia federal, ya que se ordena que la consignación se haga hasta que se satisfagan los requisitos del artículo 16 constitucional, en tanto que en materia del fuero común

se permite que la autoridad judicial practique las diligencias que hacen falta, lo que no se considera procedente pues esa función corresponde al Ministerio Público.¹⁸

Si las diligencias no se han practicado por obstáculo material, se dicta una resolución de reserva, ordenándose a la policía haga las investigaciones tendientes a esclarecer los hechos, (Artículos 131 del Código Federal de procedimientos penales y 18 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República). En materia federal si la dificultad es insalvable, revelándose ésta en la imposibilidad de la prueba, el artículo 137 fracción II de la ley adjetiva ordena el no ejercicio de la acción penal, resolución llamada de archivo, resolución que aún cuando en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se dice en el Código Federal de Procedimientos Penales, establece los presupuestos para cuando deba dictarse, estos se traducen a que se dicta o es procedente dictarla cuando no se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional.

Es la consignación el acto procedimental más importante del cual hablaremos en esta etapa de averiguación previa, ya que es a través de la cual el Ministerio Público ejercita la acción penal poniendo a disposición del Juez las diligencias practicadas ó bien al presunto responsable del delito, con lo que se inicia el proceso penal judicial.

Podemos establecer que agotada la averiguación previa y cerciorado el órgano encargado de ella de la existencia de una conducta típica, que fue cometida por un presunto responsable, conocido o no, se presenta el momento culminante de la preparación del ejercicio de la acción penal es decir la consignación, que consistirá en la petición que se hace al órgano jurisdiccional de que aplique la ley en caso concreto.

¹⁸ PALLARES Eduardo, “*Prontuario de Procedimientos Penales*”, Ed. Porrúa. México 1977. p. 9

La acción penal prescribe por las causas contenidas en el código penal y que son: Por muerte del delincuente, que realmente no extingue el ejercicio de la acción sino que extingue la aplicación de las sanciones pues no existe ya la persona a quien aplicárselas, pero no extingue las acciones de carácter civil, como son reparación del daño y decomiso en su calidad de penas públicas, por amnistía, por perdón del ofendido en los delitos de querrela necesaria y en los casos de prescripción, que se refiere a que transcurridos los plazos fijados por las leyes ya no debe ejercitarse la acción o que una vez ejercitada, debe reconocerse que ha quedado invalidada conforme a derecho.

Respecto del ejercicio de la acción penal, el Código Federal de Procedimientos Penales establece que el Ministerio Público en ejercicio de la acción penal corresponde: Promover la incoación del procedimiento judicial, solicitar las ordenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión que sean procedentes, pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para efectos de la reparación del daño, rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados, pedir la aplicación de las sanciones respectivas y en general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos coincidente el Código de Procedimientos Penales para el Distrito establece las mismas funciones concebidas al Ministerio Público, sin embargo incluye pedir la solicitud de libertad de los procesados, lo que sería desistirse de la acción penal.

La consignación puede hacerse con detenido y sin detenido; la primera es cuando se tiene al presunto responsable de la comisión del hecho delictuoso, y acreditados los elementos del tipo penal, se le pone a disposición del Juez en la prisión preventiva, remitiéndole las constancias procesales obtenidas durante la averiguación previa; consignación que de tratarse de delito que merezca para corporal solicitará el órgano investigador el libramiento de la orden de aprehensión correspondiente, refiriéndose esto último a la consignación sin detenido, en la que tratándose de delito no sancionado con pena corporal ó que merezca pena alternativa se solicitará el libramiento de la orden comparecencia ó presentación.

Al respecto el Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal (artículos 267 y 268) en síntesis establecen que el Ministerio Público tiene facultad para ordenar la detención de las personas si se trata de delito flagrante o de caso urgente....., en caso de que alguna Autoridad auxiliar del Ministerio Público practique con ese carácter diligencias de averiguación previa, deberá remitirlas a éste, en un plazo de tres días de haber concluido el acta ó actas levantadas y si hubiera detenidos, la remisión de hará sin demora....., si el inculpado es detenido o se presenta en forma voluntaria se procederá a levantar el acta en la que conste: persona quien realizó la detención, lugar, hora, fecha, ante quien compareció, nombre y cargo de quien la ordenó (la detención), toda la información necesaria si la detención la realizó una autoridad no dependiente del Ministerio Público; así mismo se le hará saber al indicado o presunto, el nombre del denunciante, la imputación en su contra, derechos de los que gozará y le otorga la Constitución.....; si el detenido es indígena o extranjero se le designa un traductor, si es extranjero, se comunica la detención a la representación diplomática o consular correspondientes.

El Ministerio Público especificará en el pliego de consignación todos los datos que durante la averiguación previa hubiese recabado y que a su juicio puedan ser considerados para los efectos previstos en el artículo 20, fracción I Constitucionales y en lo relativo a la libertad provisional bajo caución, así como a la determinación del tipo penal y elementos de formarse en cuenta para fijar el monto de la garantía.

Al recibir diligencias de averiguación previa si hubiese detenidos justificadamente, se hace inmediatamente la consignación si es que se satisfacen los requisitos del artículo 134 (Párrafo primero), si no se satisfacen podrá retenerlos fundamentándose en los artículos 193, 194 y 194 bis. Si la detención es injustificada se ordena la libertad de los detenidos.

3.4.2. NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

El agente del Ministerio Público de la unidad de investigación que conozca de la averiguación previa propondrá el no ejercicio de la acción penal, para acuerdo del responsable de la agencia a la que se encuentre adscrito, en caso de alguna de las hipótesis siguientes:

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

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

c). Cuando en la averiguación previa no sea determinable la identidad del probable responsable, después de haber agotado todas las diligencias necesarias para lograr su identificación.

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

e). Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria.

f). Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, por amnistía, por perdón del ofendido o el legítimo para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria.

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

h). En los demás casos que señalen las leyes.

Cuando se actualice en la averiguación previa alguno de los supuestos antes señalados, el agente del Ministerio Público de conocimiento, bajo su responsabilidad, deberá plantear inmediatamente el no ejercicio de la acción penal con la motivación y fundamento debidos, refiriendo y sustentando con precisión las hipótesis que resulten demostradas en la especie, al responsable de la agencia a la que esté adscrito, quien será responsable en los mismos términos por la formulación y, en su caso, la resolución debida de la propuesta.

En todo caso, antes de proponer el no ejercicio de la acción penal, el agente del ministerio público del conocimiento deberá agotar todas las diligencias conducentes para acreditar el cuerpo del delito e identificar al probable responsable, con el fin de superar el o los obstáculos que impidan la continuación de la averiguación previa o, en su caso, acreditar plenamente la causa de exclusión del delito.

Cuando los elementos de prueba existentes en la averiguación previa sean insuficientes para determinar el ejercicio de la acción penal y resulte imposible desahogar algún otro, el agente de Ministerio Público como ya se señaló párrafos antes, pero si se supera el obstáculo o los obstáculos que impiden la determinación de la averiguación, está podrá ser reabierto para su perfeccionamiento, precisando el agente del Ministerio Público en su propuesta

cuál es el obstáculo o el impedimento para la integración de la averiguación previa, así como la fecha en que opera la prescripción, y el responsable de agencia o, en su caso, la Coordinación de Agentes Auxiliares resolverán lo procedente fundando y motivando su resolución.

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

Cuando la averiguación previa que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos y sus modalidades sancionadas con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes Auxiliares. Dicha coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de 30 días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el responsable de agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo a archivo la averiguación correspondiente.

Por otra parte las propuesta de no ejercicio de la acción penal sobre averiguaciones de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de cinco años o más, serán remitidas a la Coordinación de Agentes Auxiliares para su resolución, y cuando dicha coordinación determine el no ejercicio de la acción penal, remitirá de inmediato la averiguación correspondiente al archivo, lo

que hará conocer al querellante, denunciante u ofendido mediante la notificación debida, quien tendrá un plazo de diez días hábiles contados a partir de su notificación para poder inconformarse sobre dicha determinación, siendo los Fiscales o el Subprocurador de averiguaciones previas quienes entraran al estudio de la indagatoria a fin de determinar si queda firme o no la resolución del agente del Ministerio Público, notificándole lo anterior al denunciante o querellante.

3.4.3. INCOMPETENCIA.

El agente del Ministerio Público, podrá auxiliar a otras autoridades tanto de la Federación como de las entidades federativas en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y determinando la averiguación previa como incompetente, y de proceder dejará desglose procedente para investigar por cuando hace a los delitos de la competencia del Ministerio Público del Distrito Federal.

3.5. OTRAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

3.5.1. DEFENSA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

El Ministerio Público debe proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia, es decir, proporcionar orientación y asesoría legal, así como proporcionar su participación en los procesos penales, garantizando que se haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios, otorgando una coordinación con otras instituciones competentes para la atención que se requiera.

3.5.2. PROTECCIÓN A MENORES E INFRACTORES.

El Ministerio Público debe proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, consistente en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro.

3.5.3. PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

Las atribuciones del Ministerio Público en materia de derechos humanos, comprenden:

1. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, una cultura de respeto a los derechos humanos;
2. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
3. Coordinarse en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos, y
4. Recibir las quejas que formulen directamente a los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.

Lo anterior con la finalidad de que el personal ministerial vigile que no se vulneren la esfera jurídica de las personas relacionadas con los hechos delictivos.

3.5.4. APOYO A OTRAS AUTORIDADES.

Como ya se dijo, una de las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal es la de auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados para tal efecto, con el objeto de salvaguardar el estado de derecho.

Aclarando que existen otras atribuciones aparte de las antes descritas, mismas que nos marca la normatividad vigente, y entre estas faltantes se encuentran las atribuciones que se confieren al Ministerio Público Visitador adscrito a la Visitaduría General área encargada de velar por la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, ejerciendo y desarrollando normas de control y evaluación técnico jurídica en todas la unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la practica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer de las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan , tal y como lo veremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO CUARTO
FUNCIONES DEL MINISTERIO
PÚBLICO VISITADOR

4.1. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR.

Es una unidad de control interno que se encarga de supervisar y evaluar las actuaciones del agente de Ministerio Público Investigador, Policía Judicial, Peritos y todo Servidor Público que integra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, motivada por el derecho de petición consagrado en el artículo 8° Constitucional.

La actuación del Ministerio Público es derivada en la integración de la averiguación previa, en la determinación y resolución de la misma, incluso en su actuación como parte en el proceso, donde muchas veces hay demoras, faltas y excesos del personal ministerial.

El público es el que solicita la prestación del servicio a que tiene derecho, y el agente del Ministerio Público tiene la obligación de prestársela, es decir, iniciar la averiguación previa correspondiente respecto de los hechos que el gobernado o público en general le ha afectado, y cuando existen demoras o atención en la prestación de este servicio que el público esta solicitando, es cuando interviene la Visitaduría General, con el fin de supervisar, vigilar y/o revisar la actuación del personal ministerial, es cuando entra en su función en la Evaluación Técnico Jurídica a la indagatoria correspondiente.

4.2. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR.

1.2.1. ACCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR.

Cuando se trata de Quejas sobre averiguación previa y/o causa penal, el Ministerio Público Visitador tiene la obligación de realizar Evaluaciones Técnico Jurídicas sobre dichos expedientes y concluir si existen o no dichas irregularidades (Procedente o Improcedente).

Cuando la Queja versa sobre conductas o hechos que no consten en averiguación previa o causa penal, el Ministerio Público no tiene elementos para valorar o someter a una Evaluación Técnico Jurídica, y por tanto se considera incompetente o la queja se considera improcedente, dejando a salvo el derecho del quejoso, para que haga valer la misma ante la instancia que cree correspondiente.

Cuando la queja o solicitud de Evaluación técnico Jurídica se presenta directamente ante la Agencia de Atención de Quejas, Denuncias y Comentarios de la Visitaduría General, el agente del Ministerio Público Visitador correspondiente, tiene la opción de resolver inmediatamente dicho problema haciendo llamadas al servidor público implicado, solicitando el estado de trámite de la averiguación previa correspondiente, o la atención que se le esté brindando al quejoso, después de escuchar la versión del dicho servidor público, le informa enseguida lo procedente al quejoso que estuviera presente en la Agencia de Atención a Quejas, o en espera de alguna vía telefónica, para que el Ministerio Público Visitador le proporcione la información o el trámite que hay que realizar, y/o concertar citas del quejoso o peticionario al servidor público implicado, y/o sugerir a éste la atención inmediata que debe llevar a cabo el Ministerio Público implicado, de tal suerte que la atención sea con esa inmediatez y la resolución también con la misma prontitud, lo que finalmente solicita el público que acude a esta Institución.

4.2.2. FUNDAMENTO QUE RIGE AL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR.

Como ya se anotó en el punto anterior, la actuación del Ministerio Público Visitador se consagra en el derecho de petición establecido en los artículos 8° y 21 Constitucionales; sin embargo, en muchas ocasiones las quejas o solicitudes de Evaluación Técnico Jurídica son presentadas directamente al C. Procurador del Distrito Federal; y en los artículos 1° y 2° fracción II y 5° fracción VI de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es donde el Procurador delega esas facultades a la Visitaduría General, así también en los

artículos 59 en sus fracciones III, IV y V, 60 fracciones III y IV, 61 fracciones III y IV y 73 fracciones I, II, V, VI, VII y X del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Procuraduría, así como 20 fracciones III y IV, 54 y 104 del Acuerdo A/003/99 y Circular C/001/96 emitidos ambos por el Procurador.

4.3. SOLICITUD DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA.

Si bien es cierto que el Ministerio Público Visitador se encarga de conocer de Quejas, Demoras o Excesos del Ministerio Público Investigador en su etapa de inicio e integración de la averiguación previa, la determinación y como parte en el proceso; sin embargo, la actuación del Ministerio Público Visitador no solamente se concreta en atender las demoras o excesos del propio Ministerio Público, sino en observar y vigilar que el Ministerio Público cumpla con todos los lineamientos de la normatividad penal, así tenemos que el Ministerio Público Visitador supervisa si en el inicio de la averiguación previa se han observado los requisitos de procedibilidad, es decir, si en la denuncia o querrela se haya formulado por personas autorizadas y capacitadas para ello; si los hechos denunciados están contemplados en el catálogo de los delitos, es decir en la norma penal, esto para que el Ministerio Público conforme a sus atribuciones puede ejercer su derecho u obligación de dar inicio a la investigación; si esta investigación es con detenido deberá observarse primordialmente si la puesta a disposición es conforme a la ley, reuniendo los requisitos que exige la propia normatividad para que en un momento dado pueda acordar la retención y continuar con su investigación para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del o de los indiciados, hasta poder ejercitar la acción penal y en su caso dejar en libertad si no se reunieron los requisitos establecidos por la ley; también en los caso de urgencia, el Ministerio Público Visitador supervisa si hay los elementos suficientes como señala la ley para alegar esta figura jurídica, de lo contrario al no existir uno de dichos elementos se estarían violentando las garantías del probable responsable.

Asimismo, el Ministerio Público Visitador se encarga de revisar si las determinaciones están apegadas a derecho y así evitar que las libertades procedentes se manejen mediante alguna dádiva que el Ministerio Público Investigador exija, o simplemente que consienta que le público se lo ofrezca, pues es bien sabido que con estos problemas mucha gente por desconocimiento de la ley o por desesperación, incurra en estas practicas que la propia ley prohíbe.

También se supervisan las actuaciones tanto de peritos como de policía judicial; en los primeros, si bien es cierto que por cuestiones de técnico y conocimientos propios el M. P. no puede exigir algún resultado en forma especial, ya que por ese lado la Coordinación de Servicios Periciales cuenta con elementos de supervisión especial para revisar y garantizar dichos dictámenes; sin embargo, hay casos en que el Ministerio Público se da cuenta (o debe de darse cuenta) que los peritos no actúan adecuadamente o los dictámenes no son acordes con las constancias ministeriales; sin embargo, permiten que dichos resultados se retarden o definitivamente sean contrarios a la verdad histórica de los hechos.

Lo mismo ocurre con la policía judicial, en donde el M. P. investigador debe tomar la dirección o liderazgo en la investigación, en tratándose de los detenidos donde la detención y el término es fundamental para la determinación de la averiguación previa, donde no debe haber omisiones con ninguno de los auxiliares con que cuenta el M. P., porque de lo contrario los resultados no serán positivos, es decir los detenidos en flagrante delito muchas veces se tiene que dejar libres porque los auxiliares no cumplieron con el papel que les corresponde, o porque el mismo M. P. no procuró a que dentro de la norma y plazos que ella establece, sean observados en la resolución de dichos problemas.

4.3.1. SUJETO ACTIVO EN EL DERECHO DE PETICIÓN O QUEJA.

El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los “funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición”¹. En este artículo se establece como garantía individual, el llamado “derecho de petición”, que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades formulando una solicitud o petición, con la certeza de que recibirá una respuesta a una solicitud que formula.

El maestro EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ², dice que: “en realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien se podría denominar derecho de respuesta, o más precisamente “derecho de recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace”.

El término petición, indica solicitar a alguien que haga algo; por tanto el derecho de petición, dice nuestro autor³ “es el requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones”. En contra de lo que ocurre en la mayoría de las garantías individuales, que impone al Estado una obligación negativa o de abstención respecto de las actividades que puedan realizar los particulares, el derecho de petición, sostiene el maestro Andrade Sánchez⁴, “supone una obligación positiva de parte de los órganos estatales, que es precisamente la de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición”.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Editorial Sista, México, 1996, p. 4.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, Editorial UNAM, PORRÚA, S. A., Serie A.- Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 59. 4ª Ed., México 1993, pp. 41 y SS.

³ Idem.

⁴ Idem.

Pero quienes son los sujetos activos de este derecho?; vemos que este derecho lo realizan o ejercitan todos los ciudadanos de la República y como dice el maestro JUVENTINO V. Castro en su obra “LECCIONES DE GARANTÍAS Y AMPARO”⁵, “es el derecho de acción que tiene todo ciudadano para formular una petición y la pretensión es que se le informe por escrito el resultado de dicha petición, pero este derecho e más bien la facultad de hacer definida una situación jurídica puesta a su consideración”, o como dice el maestro Eduardo Andrade Sánchez “representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración Pública”.⁶

4.3.1.1. QUEJAS DE DENUNCIANTES O QUERELLANTES.

A la Visitaduría General como Órgano de Control Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, le corresponde vigilar la legalidad de las actuaciones de todo servidor público de dicha dependencia, así como efectuar evaluación técnica jurídica y las acciones de supervisión y vigilancia sobre los demás servidores públicos, dentro de sus atribuciones de investigación de delitos e integración de la averiguación previa hasta ejercitar la acción penal o consignarse ante el órgano jurisdiccional, conforme a sus atribuciones establecidas en al Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal artículos 2º fracción II y 5º fracción VI, para ello es necesario que el agente del Ministerio Público investigador, acredite todos los elementos del Cuerpo del Delito y la probable responsabilidad del indiciado, por otro lado no existe un término para ejercitar la acción penal cuando no hay detenido y cuando habiendo, también es preciso observar las disposiciones legales establecidas para ello; sin embargo, no siempre se obtienen los buenos resultados; razón por la cual constantemente los particulares solicitan la intervención de esta Unidad de Supervisión para efectuar evaluaciones técnicas jurídicas y resolver si hay irregularidades como dilación, exceso u omisión de alguna diligencia primordial

⁵ JUVENTINO V. CASTRO, “*Lecciones de Garantías y Amparo*”, Editorial PORRÚA, S.A., México 1974, pp. 101 y SS.

⁶ ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, Op. Cit. p. 71.

para integrar debidamente la averiguación previa; así tenemos entonces que los particulares formulan en contra de los agentes del Ministerio Público o sus auxiliares directos como peritos y policías judiciales, y solicitan o piden a Visitaduría General, para que un agente del Ministerio Público visitador realice evaluación técnico jurídica respecto de la actuación del agente del Ministerio Público investigador, y cuando el quejoso tiene la calidad de denunciante o querellante regularmente la petición consiste en los siguientes supuestos:

- 1) Que su investigación no avanza y que lleva varios meses y no se ha resuelto positivamente, es decir, que el agente del Ministerio Público no ha consignado a los probables responsables;
- 2) Que los citatorios no se han girado y no se han atendido oportunamente por los probables responsables;
- 3) Que la policía judicial no ha atendido puntualmente la localización y presentación de los probables responsables;
- 4) Que los peritos no han dictaminado oportunamente o que el dictamen no les satisface su interés particular;
- 5) Que la declaración de alguna persona que participa en los hechos no coincide en la forma de cómo ocurrieron los mismos; y
- 6) Que detuvieron al probable responsable y después el agente del Ministerio Público lo dejó libre, etc.

Para ello, es necesario rastrear la radicación o ubicación de la averiguación previa para efectuar el estudio solicitado, localizar la indagatoria es primordial sobre todo cuando el quejoso no dice en qué lugar se ubica, y después de obtener la copia de la misma, se efectúa la evaluación técnico jurídica para concluir y determinar, el por qué no han avanzado en la investigación, y si no hay elementos para consignar conforme a los artículos 122 y 124 del Código de Procedimientos

Penales para el Distrito Federal⁷; y en tal sentido aunque hayan pasado algunos meses si no cuenta con los elementos antes citados, el agente del Ministerio Público no puede consignar y no está obligado a hacerlo apresuradamente puesto que no hay término alguno que le imponga alguna ley si es sin detenido; y si hay la necesidad de acreditar cada uno de los elementos del cuerpo del delitos y la probable responsabilidad del indiciado conforme el artículo 122 del Código procesal aludido.

Cuando se giran citatorios a los probables responsables, es para que atiendan y comparezcan ante el agente del Ministerio Público para emitir su declaración y el responsable de la investigación debe evaluar y comprobar los elementos del delitos que se estén investigando; sin embargo, en algunos casos, no ha lugar a presentarlos ante el Ministerio Público con la fuerza pública, ya que en citatorio reviste la forma de invitación a acudir ante la autoridad del Ministerio Público y ya no como ocurría anteriormente; por eso existe la posibilidad de que el agente del Ministerio Público gire la orden a la policía judicial de localización y presentación de los probables responsables, esto no es siempre con resultados positivos, ya que los probables responsables son personas que cambian de domicilio con mucha facilidad y cuando se localizan no siempre es posible presentarlos por la fuerza a raíz del cambio de las normas procesales, sino que se les invita a que se presenten ante el agente del Ministerio Público en el momento que crean oportuno, acompañado de su abogado o persona de confianza.

En cuanto a los dictámenes periciales, en ocasiones la intervención de los peritos no es oportuna, y en muchos casos, después de que hayan intervenido, el dictamen lo remiten posteriormente a través de la oficialía de partes, o en los casos que no es favorable al quejoso, el Ministerio Público no puede obligar a ellos a que los resultados sean de uno o de otro sentido, ya que la opinión que emiten radica en base a su especialidad o real saber entender, donde el titular de

⁷ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, agosto 29 de 1936, Leyes que debe conocer el ciudadano, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1994.

dicha investigación debe de respetar lo anterior, incluso en algunas ocasiones se debe dar nueva intervención de peritos para que ratifiquen o rectifiquen su dictamen, o en algunos casos cuando derivado de la evaluación técnico jurídica así se considere a propuesta de Visitaduría General.

Y que cuando el agente del Ministerio Público investigador, después de recibir al detenido valora los hechos y esto no amerita que detengan a los presentados, los deja en libertad conforme al artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que establece dicha práctica⁸, y cuando se detecta que el agente del Ministerio Público ha cometido irregularidades, entonces se levanta Acta Administrativa en su contra y se remite a la Contraloría Interna para que esos servidores públicos sean sancionados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en caso de que la anomalía detectada se ajuste a los tipos penales, se turnarán los antecedentes a la Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos, para que realice la investigación, integre la averiguación previa y determine conforme a derecho.

4.3.1.2. QUEJAS DE PROBABLES RESPONSABLES.

Los particulares que presentan su queja ante Visitaduría General en su calidad de probables responsables, manifiestan que hay irregularidades en la integración de la averiguación previa en su contra; o que la actuación del agente del Ministerio Público investigador es irregular y violan sus garantías individuales, regularmente lo refieren en los siguientes términos:

1.- Que los detuvieron ilegalmente por algún supuesto delito y que después de pasar cierto tiempo los dejaron en libertad considerando que es inocente y por tal situación el agente del Ministerio Público investigador cometió irregularidades contra ellos.

⁸ Idem.

2.- Que fueron denunciados ilegalmente por una persona respecto de algún delito, y que la policía judicial los molesta, ya que constantemente los citan a acudir ante el agente del Ministerio Público a la práctica de alguna diligencia.

3.- Que en su declaración no les hicieron saber previamente sus garantías constitucionales y legales.

4.- Que no les permiten ver la averiguación previa; y que por ello solicitan se actúe conforme a derecho, y se proponga el No ejercicio de la Acción Penal a su favor.

En el primer supuesto, cuando alguien es detenido y presentado ante el agente del Ministerio Público, éste deberá evaluar previamente los hechos si el delito es sancionado con pena privativa de libertad, si existe flagrancia en la detención del detenido, y si se satisfacen los requisitos de procedibilidad la denuncia o querrela, entonces iniciará la indagatoria y posteriormente decretará la retención; y en caso contrario iniciará la averiguación previa y dejará al detenido en libertad, si no se reúnen los requisitos conforme al artículo 267 de Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal⁹; en tal virtud, la actuación del agente de Ministerio Público no es irregular y solamente se ajusta a los establecido por la normatividad vigente para esos casos.

En el segundo supuesto, cuando alguien es citado ante el Ministerio Público a declarar, no se viola ninguna garantía, puesto que existe previamente una denuncia formulada conforme a los artículos 8° y 16 Constitucionales¹⁰; en donde al existir una petición de un particular en forma de denuncia, respecto de un delito cometido, el agente del Ministerio Público funda su acción, justifica y motiva los actos de molestia, pues con ello no solo tiene el derecho sino la obligación de investigar el delito denunciado, de tal manera que este acto esta totalmente fundado y motivado.

⁹ Idem.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S. A. de C. V., México, 1997.

En el tercer supuesto, si se acredita que no se le respetaron sus garantías, es decir, si no estuvo el probable responsable asesorado por un familiar, persona de su confianza o un abogado al momento de rendir su declaración ante el Ministerio Público, ésta queda invalida conforme a la ley, y en tal supuesto se le violan sus garantías individuales.

Y en el cuarto supuesto, cuando al probable responsable no se le permite revisar la indagatoria, es necesario que lo haga por medio de su abogado y en presencia del personal del Ministerio Público conforme lo establece la normatividad vigente, para que pueda tomar los datos de la averiguación previa y preparar mejor su defensa.

4.3.1.3. QUEJAS DE TESTIGOS.

Los particulares también formulan ciertas peticiones ante la Visitaduría General en su calidad de testigos y muchas veces se quejan de las siguientes circunstancias:

1.- Que constantemente los están molestando para comparecer ante el agente del Ministerio Público como testigo, a declarar como testigo.

2.- Que los presiona el agente del Ministerio Público y que no tienen tiempo para comparecer a declarar.

3.- Que concluyó el asunto y ya no fueron informados respecto del resultado.

En el primer supuesto, efectivamente los testigos deben comparecer ante el agente del Ministerio Público para comprobar el delito mediante su testimonio, y es obligación de todo ciudadano hacerlo para que los delitos no queden impunes, de tal suerte que la actuación del agente del Ministerio Público en este caso no se

considera como acto de molestia, puesto que existe suficiente motivación y fundamentación para ello.

En el segundo supuesto, la declaración de un testigo debe ser espontánea, voluntaria y libre de toda presión, para que tenga efectos de validez jurídica, y si un testigo no colabora con su declaración, no se comprueban los delitos y lejos de sancionar, se permite a que siga proliferando la delincuencia.

En el tercer supuesto, cuando un testigo no comparece ante el Ministerio Público o juzgador, el procedimiento o proceso debe continuar y de alguna manera concluir con o sin su participación, de manera que esto no debe considerarse ilegal, sobre todo cuando se trata de un proceso penal, en donde toda resolución o acuerdo se notifica al agente del Ministerio Público, y al defensor de oficio que son las partes que forman la relación jurídica, y la autoridad en este caso el juez no está obligado a notificar a los testigos; lo propio sucede en la determinación de una averiguación previa, en donde el agente del Ministerio Público sí está obligado a notificar al ofendido, en este caso el querellante o denunciante, sobre todo si la determinación es un No Ejercicio de la Acción penal, para que éstos tengan opción de formular su correspondiente inconformidad para combatir la determinación del agente del Ministerio Público conforme a la propia normatividad vigente.

4.3.2. SUJETO PASIVO EN EL DERECHO DE PETICIÓN O QUEJA.

Los sujetos pasivos en la relación jurídica acerca del derecho de petición, son los “funcionarios y empleados públicos”, sí nuestra Carta Magna en su artículo 8° prescribe que “los funcionarios y empelados públicos respetarán en el ejercicio del derecho de petición”¹¹; sin embargo, el artículo 108 de la propia Carta Magna reformada en 1982, establece que “para los efectos de las responsabilidades a que alude este Capítulo Cuarto, se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial

¹¹ Constitución Federal. Op. Cit. p. 22.

Federal, Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”¹².

El maestro J. JESÚS OROZCO HENRIQUEZ, señala que “resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicios que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos de los gobernados”¹³

Estos funcionarios o empleados públicos deben considerar entre ellos, las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, según la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así tenemos que en materia judicial el derecho de petición es limitado y constituye la base de toda acción procesal; en materia ejecutiva es el fundamento de todo inicio de tramitación ante la administración pública, comprende cualquier clase de solicitudes como permiso, licencias, autorizaciones, etc., como vemos en la vida cotidiana, en la solicitud de una licencia de manejo, licencia de construcción o solicitud de pasaporte; y en materia legislativa existe la posibilidad de la iniciativa popular en cuanto a ordenamientos legales y reglamentos, esto tanto a nivel federal como local, como lo prevé el propio artículo 73 Constitucional¹⁴

¹² Idem.

¹³ OROZCO HENRIQUEZ José de Jesús, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada Editorial UNAM PORRÚA, S. A., Serie a) Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos. Mn. 59, 4ª Edición, México 1993, pp. 466 y 469.

¹⁴ Idem..

4.3.3. FORMALIDADES DE LA QUEJA O DERECHO DE PETICIÓN.

Los requisitos que deben satisfacer los solicitantes en el derecho de petición, los encontramos en la propia Carta Magna, el artículo 8° que dice “Este derecho se debe ejercitar en forma escrita, pacífica y respetuosa”.

Al precisarse que el derecho de petición se efectúa por escrito es para observar las formalidades tradicionales, precisar quién la solicita, qué solicita, qué expediente o hecho está relacionado, y ante qué oficina está realizando el trámite en cuestión en cuestión.

También se precisa que debe ser en forma pacífica, pues hay que recordar que el artículo 17 de la propia Constitución Federal, establece que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.¹⁵

El derecho de petición debe ejercitarse en forma respetuosa, pues es incuestionable que los propios servidores públicos merecen tratárseles con respeto, para que puedan cumplir con su cometido en forma satisfactoria y no por el hecho de realizar la petición por escrito, sea motivo suficiente para manejar calificativos grotescos, fuera de toda civilidad o imputar injurias en forma injustificada; por tal razón la propia Ley Fundamental exige estos requisitos para establecer esa formalidad, que es con la finalidad de permitir una sana convivencia dentro de la sociedad, cumpliendo cada quien el rol que le corresponde y exigiendo la observancia del derecho de petición, pero sí con las limitaciones y exigencias que la propia ley establece, que es lo que constituye el estado de derecho que a diario invocamos; según el maestro Eduardo Andrade Sánchez, la petición estricta no permite amenazar y la respuesta impide injuriar”¹⁶, y que la “autoridad no estará obligada a responder peticiones que no cumplan con

¹⁵ Idem.

¹⁶ ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo.- Op. p. 71.

los mencionados extremos; es decir, si la petición se formula en términos irrespetuosos o amenazantes, producirá en primer lugar la no obligación de la autoridad a darle respuesta, y en segundo, la posibilidad de la configuración de los delitos de amenazas o injurias”.

4.3.4. LA RESPUESTA A LA SOLICITUD.

La respuesta a dicha petición debe elaborarse por escrito y dirigirse al autor de la petición y además deberá cumplir el requisito de producirse en breve término.

El concepto de “breve término” ha sido discutido en múltiples ocasiones y en diferentes circunstancias.

En años anteriores se estableció que el breve término, se debía entender en un tiempo dentro de 10 a 15 días en algunos casos, y en otros, hasta en cuatro meses, y para no caer en situaciones de incongruencia, la Suprema Corte señala que por “breve término” debe entenderse aquél en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse¹⁷; lo anterior indica que la Suprema Corte, había previsto que toda petición puede ser acordada en el mismo lapso y que si para algunos puede ser necesario un término de varios meses, para otros, el plazo puede contabilizarse de menor tiempo; sin embargo, anteriormente la misma suprema Corte de Justicia de la Nación, había establecido como breve término, el transcurrido en cuatro meses para que pudiera considerarse violatorio a esta garantía llamada derecho de petición.¹⁸

Asimismo, la propia Suprema Corte ha establecido lo siguiente “que el exceso de trabajo de las autoridades administrativas no es pretexto para dejar de

¹⁷ Amparo en Revisión 7050/65. Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Sexta Época. T. CUI. Tercera Parte. p. 74.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo LLXXXI, Tercera Parte. p. 41.

dar respuesta a una petición y que en todo caso deberán tomarse las medidas correspondientes para facilitar el desahogo de los trámites.¹⁹

Así también es requisito constitucional, el dar a conocer la resolución al peticionario; es decir, la obligación de la autoridad de notificar al particular acerca de lo que ha resuelto, así lo establece la jurisprudencia que dice: “Le corresponde a la propia autoridad demostrar el hecho positivo de que sí hubo la contestación respectiva, exhibiendo la resolución recaída a la petición y la constancia de que se hizo del conocimiento del peticionario, sin que sea admisible arrojar sobre éste la carga de un hecho negativo, como lo es de que no hubo tal contestación”²⁰; asimismo la respuesta tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide, y no, a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.²¹

De la misma manera debe establecerse el requisito de congruencia entre lo que pide el gobernado y lo que responde la autoridad, de tal manera que no debe dar respuesta o hacer referencia a cuestiones distintas de la que el particular ha planteado en su petición.²²

Por tal virtud, los particulares están facultados para exigir la contestación que corresponda a la petición hecha a la autoridad²³, de tal manera que en esa circunstancia, el derecho de petición abre la posibilidad de que el particular pueda pedir el amparo contra una falta de acto de autoridad, es decir, en la omisión de dicho acto, el no dar respuesta a la petición formulada en los términos establecidos constitucionalmente.

¹⁹ Amparo en Revisión 3906/63, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época T., CXXXIV., Tercera Parte. p. 49.

²⁰ Amparo en Revisión 2082/68, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, T. CXXXIII, Tercera Parte. p. 87.

²¹ Amparo en Revisión 2398/57, Semanario Judicial de la Federación, sala Auxiliar, Séptima Época, T. 66, Séptima Parte, p. 17.

²² Amparo en Revisión 6500/61, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, T. LX., Tercera parte, p. 125.

²³ BURGOA ORIHUELA Ignacio.- “EL JUICIO DE AMPARO”, Editorial PORRÚA, S. A., Edición 24, México 1988. pp. 270 y SS.

Esta respuesta debe ser mediante notificación personal, los artículos 82, 86 y 87 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal nos obligan, a que dicha notificación debe realizarse en forma personal en el domicilio señalado por el propio peticionario, la problemática en que nos encontramos es que al notificarse a los quejosos, muchas veces no se encuentran en su domicilio al momento de realizarse esta práctica, por lo que o se les deja un recado o se les deja dicha correspondencia de bajo de la puerta o por cualquier otro medio, ocasionando con ello la omisión de dicha notificación, puesto que la propia ley establece que ésta debe ser personalísima, en otras palabras de propia mano, por lo que la propia norma establece que en la primera visita y al no encontrarse la persona buscada, debe dejarse una información con el mensaje de que la persona buscada espere al siguiente día a determinada hora para efectuarse la notificación en forma personal, por lo que al no atenderse dicha petición, el personal autorizado para realizar esta practica deberá dejar la notificación a cualquier persona que se encuentre en el domicilio, sea un familiar o personal domestico, y sino fuere el caso se dejará pegado el oficio o cédula de notificación en al puerta de dicho domicilio, con lo cual se cumplirá con la normatividad vigente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal; si dicha diligencia no se practicara en la forma antes escrita, personal de Visitaduría General incurriría en violación a las garantías del derecho de Petición.

4.3.5. SOLICITUD DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA DE OTRAS AUTORIDADES.

Conforme a las atribuciones de Visitaduría General contempladas en el artículo 2° fracción II, 5° fracción VI de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal²⁴, otras dependencias formulan quejas o solicitudes para que se realicen estudios técnicos jurídicos respecto de alguna irregularidad cometida por un servidor público de dicha

²⁴ Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994, p. 90.

Institución y en agravio de un particular, ya sea como denunciante, querellante o probables responsables.

Los organismos que con mayor frecuencia remiten quejas relacionadas con la actuación de algún servidor público son: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Comisión Nacional de derechos Humanos; la Dirección General de Derechos Humanos de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Dirección General de Atención a Víctimas de la misma dependencia; la Contraloría Interna de la Procuraduría, las Fiscalías Desconcentradas, las Fiscalía Centrales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En todas las quejas de los organismos citados, incluso de los mismos particulares, se atienden de la misma manera, informando en forma oportuna los resultados; o más bien, se les notifique resultado de su queja; es más, podríamos afirmar, que actualmente es elevado el porcentaje de queja que maneja esta Unidad de Supervisión, ya que todas las quejas o peticiones de estudios que los particulares solicitan mediante otras dependencias, la Visitaduría General las realiza y resuelve todas, incluso las recomendaciones que hace la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; sin embargo, probablemente algunas de dichas quejas o no se han atendido oportunamente, o no se han notificado en breve término al particular, situación que preocupa que esta Unidad de Supervisión no informe oportunamente el resultado al particular, pues puede caer en el supuesto de violar la garantía del derecho de petición; por tal razón, en el capítulo subsecuente, se plantean los supuestos y en qué casos puede proceder el amparo en contra de violación de garantías en el derecho de petición, y en qué otros casos, no es procedente el amparo, puesto que no se viola la garantía multireferida.

4.4. CONCLUSIONES DE QUEJAS O EVALUACIONES TÉCNICO JURÍDICAS

4.4.1 EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA CON RESULTADO PROCEDENTE.

De la evaluación que realiza el Ministerio Público Supervisor y si de las constancias ministeriales se desprenden irregularidades referidas o no por el quejoso, se concluye el dictamen con el resultado procedente, haciendo mención que de esas actuaciones se verifican si las mismas están apegadas a derecho, en la intervención que realiza la policía judicial, la que debe ser conforme al artículo 16 Constitucional, es decir las detenciones o presentaciones se han de basar por mandato del Ministerio Público y solamente lo puede hacer de mutuo propio, cuando hubiera flagrancia en los hechos, respecto de la presentación a petición de parte, funciona cuando algún particular solicita el apoyo de los mismos, en razón de que tiene a la vista al sujeto que incurrió en algún probable delito en su agravio, ya que al no conocer su domicilio y demás datos, la policía judicial u otros policías en atención a dicho pedimento, presentan a los sujetos que sin encontrarse en flagrante delito ponen los mismos a disposición del Ministerio Público, por ser éste perito en la materia, quien tendrá la obligación de valorar los hechos narrados y consecuentemente determinar su situación jurídica; o cuando la intervención de peritos sea contraria a la normatividad vigente, ya sea por el resultado, por la dilación y negligencia, o por la negativa de dicho servicio, deben valorarse estas circunstancias y finalmente cuando el Ministerio Público incurre en irregularidades graves, ya sea la detención, retención o valoración de dichas diligencias, mantenga privado de su libertad a algún sujeto sin reunir los requisitos exigidos para ello, o al determinar la indagatoria e favor del probable responsable sin reunirse dichos requisitos, incurriendo en responsabilidad administrativa y/o penal, es cuando procede concluir la evaluación técnico jurídica como procedente, con la opción de remitir la documentación correspondiente a Contraloría Interna y a Servidores Públicos para que den inicio al procedimiento administrativo y/o penal

y, sean sancionados los servidores públicos implicados conforme a normatividad vigente.

4.4.2 EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA CON RESULTADO IMPROCEDENTE.

En atención al derecho de petición y cuando se haya obtenido el expediente de averiguación previa y/o causa penal, el Ministerio Público supervisor al revisar evalúa las constancias ministeriales que integran dichos expedientes, tomando en consideración lo solicitado por el peticionario, y cuando se desprende que las faltas y omisiones que refiere no se corroboran en dichas actuaciones, o las diligencias practicadas están acordes a la normatividad vigente, se obtendrá como resultado la improcedencia de la queja.

4.4.3. VALORACIÓN DE CONSTANCIAS O DOCUMENTOS CON RESULTADO IMPROCEDENTE.

En muchas ocasiones se reciben quejas o se solicita la evaluación técnico jurídica sin precisar algún expediente en concreto sobre el que debe realizarse dicha evaluación, ya sea que no existe expediente determinado, o solamente hay algunas constancias de las mismas, el Ministerio Público Visitador se encuentra imposibilitado de emitir una evaluación técnico jurídica, ya que al no existir averiguación previa o causa penal, no tiene elementos para realizar dicha práctica, por lo que concluye levantando acta circunstanciada en donde se establecen todos los argumentos o razones mediante la cual se determine improcedente la misma; resulta un poco difícil establecer y motivar dicho resultado, puesto que dentro de la normatividad vigente no se establece en qué casos deba realizarse dicha evaluación, o más bien no existe alguna exigencia para obtener los elementos necesarios para ello, como en el caso de la Ley de Procedimiento administrativo vigente en el Distrito Federal o la Ley del Procedimiento Administrativo Federal; por lo que se hace necesario proponer la homologación de dicha normatividad en Visitaduría General.

4.1. OFICIOS DE NOTIFICACIÓN.

El derecho de petición o presentación de una queja, tiene como consecuencia a que el servidor público después de realizar la evaluación técnico jurídica, esta obligado a informar al peticionario quejoso, el resultado obtenido de dicha solicitud.

4.1.1. OFICIO DE NOTIFICACIÓN AL QUEJOSO.

Al peticionario o quejoso se le informa el resultado de su petición, que puede ser procedente o improcedente, lo anterior basado como resultado de la evaluación técnico jurídica, sin que éste sea a satisfacción del solicitante, sino en la valoración de las constancias que integran el expediente como base del estudio o análisis, y cuando es procedente se le informa la consecuencia que seguirá respecto de su queja, es decir, si se remite documentación alguna a la Contraloría Interna, Fiscalía para Servidores Públicos y/o otras dependencias.

4.1.2. OFICIOS A DEPENDENCIAS.

4.1.2.1. OFICIOS A CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Después de realizada la evaluación técnico jurídica y con resultado procedente, se integra la documentación correspondiente y soporte para remitir mediante oficio a la Contraloría Interna la misma, área encargada del inicio del procedimiento administrativo y aplicación de la sanción correspondiente para el servidor público responsable de dichas irregularidades.

4.5.2.2. OFICIOS A LA FISCALÍA CENTRAL DE INVESTIGACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Después de realizada la evaluación técnico jurídica y con resultado procedente, se integra la documentación correspondiente y soporte para remitir mediante oficio a la Fiscalía Central de Investigación para Servidores públicos la misma, área encargada del inicio del procedimiento penal y aplicación de la sanción correspondiente para el servidor público responsable de haber incurrido en algún hecho ilícito establecido en la norma penal vigente para el Distrito Federal.

4.5.2.3. OFICIOS A OTRAS AREAS (FISCALÍAS CENTRALES O DESCONCENTRADAS)

Si de la evaluación técnico jurídica realizada a la averiguación previa se desprende la necesidad de que el personal ministerial practique algunas diligencias con el fin de integrar debidamente la indagatoria, la Visitaduría General esta facultada para sugerir a los Fiscales que instruya al personal a su cargo a realizar dichas diligencias y resolver la indagatoria conforme a derecho.

4.6. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA VISITADURÍA GENERAL.

El juicio de amparo indirecto en materia administrativa, procede conforme al artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo ²⁵, al establecer lo siguiente: “El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: “Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo”; o como lo establece el artículo 52 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dice:

²⁵ Ley de Amparo, Porrúa, S.A. de C.V. ed., 72, México, 1998

“Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán: de los juicios de amparo que se promuevan”; “contra actos de autoridad distinta de la judicial”²⁶.

4.6.1. POR NO REALIZAR EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA.

Los actos de Visitaduría general como autoridad administrativa, consisten en realizar Estudios Técnico Jurídicos de averiguaciones previas que se encuentran en Turno, Unidades de Investigación Sin Detenido, y Juzgados Penales, derivadas de quejas que formulan los particulares y solicitan revisión acerca de la actuación del servidor público encargado, llámese Ministerio Público, Perito o Policía Judicial, con el fin de asegurarse que las mismas sean conforme a la ley, y si no es el caso, sancionarse conforme lo dispone el artículo 57 de la Ley Federal e Responsabilidades de los Servidores Públicos²⁷.

La citada petición tiene como acto consecutivo que al gobernado se le informe por escrito, el acuerdo recaído a su escrito de petición, por lo que la Institución tiene obligación de informar al peticionario y sino lo hace oportunamente incurre en la violación de la supracitada garantía de petición²⁸, y que con ello incurre en la procedencia del amparo indirecto como autoridad responsable cuando después de recibida la queja, la autoridad responsable, no informa al peticionario, el trámite seguido o el resultado obtenido en un tiempo considerado razonablemente como “breve término”, es decir, antes de cuatro meses de recibida la petición.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, plantea sobre la petición la siguiente tesis que dice: “no es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición

²⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 5 de mil novecientos noventa y cinco.

²⁷ Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, IJ, UNAM. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994. p. 90 y SS.

²⁸ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación.

formulada en términos del artículo 8° Constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional”. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y en “breve término”, debiéndose entender por éste, aquel en que racionalmente puede estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.”

En el mismo sentido establece la siguiente tesis que “La garantía que se consagra en el artículo 8° Constitucional tutela el derecho de los particulares para que les sea contestada toda petición que eleven a las autoridades en breve término y, si la demanda de amparo se promueve antes de transcurrido los cuatro meses desde la presentación del escrito que no ha sido contestado, y “no existe motivo alguno para considerar que no pudo haberse dado debida respuesta en dicho lapso, existe violación al artículo 8° Constitucional en perjuicio de la parte quejosa, pues las características de la petición son las que determinaron el término para que se estime violado dicho precepto e inclusive éste podría ser computado en días, si la naturaleza de la solicitud así lo exige”. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

4.6.2. POR NO NOTIFICAR LA RESOLUCIÓN AL QUEJOSO.

Cuando no se notifica al peticionario que su solicitud fue atendida, aunque esto último se haya efectuado, según la siguiente tesis: “Aun cuando la responsable señala haber dado respuesta a la solicitud que el quejoso le presentó de acuerdo con el artículo 8° Constitucional, si no demuestra de manera fehaciente que la respuesta a tal solicitud, le fue notificada, debe considerarse que no dio contestación al peticionario, violando con ello el precepto constitucional en comento.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Segundo Circuito.

4.7. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA VISITADURÍA GENERAL.

Los actos de la Visitaduría General, no violan la garantía del derecho de petición y en estos casos no procederá el amparo indirecto en las siguientes hipótesis:

1.- Cuando “el promovente no dejó transcurrir ni siquiera el lapso necesario para que materialmente la autoridad pueda dar contestación a su escrito y hacerle conocer el acuerdo recaído, es indudable que no existe ningún acto de autoridad que pueda ser objeto de garantías. Por tanto, la demanda de amparo presentada en estos términos debe desecharse con fundamento en el artículo 145 de la Ley de Amparo”. Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.

2.- Cuando “la solicitud la formula un abogado o un defensor, ya que está garantía solo la puede ejercitar el agraviado directamente, según la siguiente tesis que dispone “ Tratándose de la violación al derecho de petición, no se encuentra legitimado para promover la demanda de garantías quien actúa en carácter de defensor de otra persona, en virtud de que en lo personal no le afecta la abstención reclamada, debiendo ser el titular de la garantía constitucional violada, quien ejerce tal derecho”. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Institución del Ministerio Público, si bien es cierto que depende del Poder Ejecutivo para cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales, es decir su facultad investigatoria, también lo es que a través de la Ley Orgánica del propio Ministerio Público se le han otorgado diversas funciones, por lo que esa atribución se ha tornado no solamente en el Ejercicio de la Acción Penal, sino también en la tutela penal que realiza sobre los derechos sociales, civiles, familiares y de otra índole.

SEGUNDA.- Una de las características de mayor connotación es la conocida como Institución de Buena Fe, sin embargo esta concepción no debe confundirse con el principio de legalidad que es precisamente la función troncal de esta Institución, ya que respecto de la buena fe, este concepto debe aceptarse en razón de que el Ministerio Público no es un enemigo del presunto responsable del delito, como muchas corrientes lo consideran, sino que esta idea radica, en cuanto a que al Ministerio Público se le informa de la noticia criminal, su actuación debe consistir en una acción imparcial sin inclinarse en ninguna de las partes, respetando el principio de inocencia, puesto que su función debe concluir precisamente en acreditar los hechos delictuosos denunciados, comprobando el Cuerpo del Delito y la Probable Responsabilidad de los que en ellos hayan participado.

TERCERA.- Otra connotación trascendental respecto del Ministerio Público es la conocida como de Representación Social, ello implica a que de inicio al conocimiento de los hechos delictuosos, esta Institución interviene representando a la Sociedad entera, es decir, a la población comunitaria cuando se le han transgredido o afectado sus derechos particulares, llámese bienes materiales o derechos personales “integridad física o desarrollo de los mismos”, ya que el actuar del

Ministerio Público implica capturar las diversas versiones de los afectados, hasta evaluar, constatar y corroborar en el catálogo de los delitos, que los hechos narrados realmente hayan afectado los bienes o intereses de alguna de las partes, y que estos hayan sido como resultado de la acción de una de las partes, por lo que de inicio esta valoración es general, hasta en tanto esta Institución acredite que realmente la conducta imputada haya trasgredido la norma penal establecida, y por tanto la Representación Social conlleva, la protección que brinde esta Institución hacia las partes, pero que no debe confundirse después de ello, que el Ministerio Público sea representante de los probables responsables, porque bajo esta tesitura ya se estaría acercando a la concepción de imparcialidad; por lo que, tal figura jurídica solamente debe aceptarse cuando el Ministerio Público inicialmente actúe en forma imparcial.

CUARTA.- El Principio de Legalidad a que debe ceñirse la institución del Ministerio Público, es la fuente y razón de ser de esta Institución, sobrepasando como ya se anotó los principios de Buena Fe, Representación Social e incluso su atribución investigatoria, pues esto debe prevalecer, por lo que la actuación del Ministerio Público ha de ser fundada y motivada en los principios que la Carta Magna le señalen; así tenemos, que el Ministerio Público en su atribución investigatoria consagrada en el artículo 21 Constitucional, esta actividad debe realizarla conforme la normatividad existente, es decir, mediante un procedimiento justo como lo señala el artículo 14 del ordenamiento legal aludido, de hechos descritos en el catálogo de delitos y que sean sancionados con penas como lo señala el numeral 16 de la Carta Magna, y a petición del afectado o agraviado en términos del artículo 8° de la Constitución Federal, para que pueda entrar en función este triangulo normativo; puesto que la Institución del Ministerio Público por más facultades que tenga de investigar los hechos delictuosos, si no es

conforme a derecho y de hechos concretamente establecidos en la ley, no lo podría realizar, sin la petición del gobernado o el público en general, ya que de lo contrario caería toda actuación del Ministerio Público en la ilegalidad o abuso del poder; considerando esta relación jurídica como la esencia primordial o razón de ser del Ministerio Público.

QUINTA.- La actuación del Ministerio Público de Visitaduría General, se basa precisamente en la relación jurídica planteada en el punto anterior; es decir, el Ministerio Público ya no solamente funciona como Institución Investigatoria facultado en el artículo 21 Constitucional, sino como Revisora o Supervisora de la propia Institución, esto derivado de los artículo 2° y 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la propia Constitución en sus artículos antes referidos, pero sobre todo en el numeral 134 de la Carta Magna, donde se precisa que su actuación debe ajustarse a los principios de Honestidad, Honradez, Profesionalismo, Eficiencia, Eficacia y Legalidad; de ahí se basa la función del Ministerio Público Supervisor, corroborando que la actuación del personal del Ministerio Público y demás servidores públicos se ajusten a los principios antes aludidos; por lo que, al detectarse la existencia de dichas irregularidades, el Ministerio Público Visitador concluye su intervención en dar paso a la Responsabilidad Administrativa y/o Penal.

SEXTA.- Se propone que las facultades reglamentarias contempladas en el artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sean reforzadas, es decir, que las opiniones derivadas de la Evaluación Técnico Jurídicas no solamente sean de sugerencias, sino propuestas determinantes a desahogarse en las diligencias planteadas con el objeto de coadyuvar a la debida integración y determinación de las indagatorias.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALA ZAMORA Y CASTILLO Niceto, "Derecho Procesal Mexicano", Tomo I Ed. Porrúa. México 1976.

ALCALA ZAMORA Niceto, "Panorama del Derecho Mexicano", Síntesis del Derecho Procesal. Instituto de Derecho Comparado. UNAM. México 1966.

ARILLA BAS, Fernando, "El Procedimiento Penal en México", 10ª Edición. Kratos, México, 1986.

ARROYO MEJIA Juvenal, "Evolución Histórica de la Función del Ministerio Público", México.

BURGOA O. Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional Garantía y Amparo", Ed. Porrúa, S. A. México. 1984.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial PORRÚA, S. A., Edición 24.

CARNELUTTI Francesco, "Lecciones sobre el Proceso Penal", Ediciones Jurídicas Europa-América-Buenos Aires. Tomo III.

COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", 10ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1986.

COLIN SANCHEZ Guillermo. "Función Social del Ministerio Público en México", Estudio Sociológico. Sociología Criminal. Tercer Congreso Nacional de Sociología. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México 1952.

CASTRO JUVENTINO V, "El Ministerio Público en México", Sexta Edición Porrúa. México. 1985.

CENICEROS José Ángel, "Evolución del Derecho Mexicano", Editorial Jus. México. 1943. Vol. II.

DE PINA VERA Rafael y DE PINA Rafael, "Diccionario de Derecho", 13ª Edición Ed. Porrúa.

DE PIÑA Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. 13ª. Edición. México 1965.

FRAGOSO HELENO Claudio, "Derecho Penal Comparado", Doctrina Penal. Año 1. N. 1-4. 1978. Buenos Aires Argentina. Pág 713. Doctrina Penal. Año 1. N. 1-4. 1978.

FRANCO SODI Carlos, "El Procedimiento Penal Mexicano", Talleres Gráficos de la Penitenciaria del D. F. México.

FIX-ZAMUDIO Héctor, "Función Constitucional del Ministerio Público", Anuario Jurídico. UNAM. V/1978.

FRANCO SODI Carlos, "El Procedimiento Penal Mexicano", Talleres Gráficos de la Penitenciaria México 1953.

FLORIAN Eugenio, "Elementos de Derecho Procesal Penal", Trad. Leonardo Prieto Castro, Busch, Buenos Aires Argentina.

GONZALEZ BUSTAMANTE Juan José, "Principios de Derecho Procesal Mexicano", 4ª Edición.

JUVENTINO V. CASTRO, "Lecciones de Garantías y Amparo", Editorial PORRÚA, S.A., México 1974.

LEONE GIOVANNI, "Tratado de Derecho Procesal Penal", Trad. Santiago Sentis Meleno.- Ediciones Jurídicas Europa-América-Buenos Aires. 1961.

MAGGIORE Giuseppe, "Derecho Penal", Tomo II. Ed. Porrúa.

MARTÍNEZ HERNANDEZ Víctor. "Función Social del Ministerio Público". Porrúa, México, 1988.

MANZINI VICENZO. "Tratado de Derecho Procesal Penal". Trad. Santiago Sentis Melendo y Mario Ojeda Redin. Ed. Ejea. Buenos Aires Argentina 1951.

OROZCO HENRIQUEZ José de Jesús, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada Editorial UNAM PORRÚA, S. A., Serie a) Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos. Mn. 59, 4ª Edición, México 1993.

OSORIO Y NIETO César A., "La Averiguación Previa", Ed. Porrúa, México, 1989.

PALLARES Eduardo. "Prontuario de Procedimientos Penales". Ed. Porrúa. México 1977.

RIVERA SILVA Manuel, "El Procedimiento Penal", 12ª Edición, Ed. Porrúa. México 1982.

LEGISLACIÓN

Acuerdo A/003/99, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación den fecha 21 de julio de 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 103 Edición. Ed. Porrúa.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, agosto 29 de 1936, Leyes que debe conocer el ciudadano, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1994.

Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Editorial Sista, México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo, Editorial UNAM, PORRÚA, S. A., Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 59. 4ª Ed., México 1993.

Ley de Amparo, Porrúa, S.A. de C.V. ed., 72, México, 1998

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de mil novecientos noventa y seis y reformada por últimas veces por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 23 de enero de 1998 y 18 de mayo de 1999.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1999.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 5 de mil novecientos noventa y cinco.

DICCIONARIOS, TESIS, JURISPRUDENCIAS Y REVISTAS

Amparo en Revisión 7050/65. Semanario Judicial DE LA federación. Segunda Sala. Sexta Época. T. CUI. Tercera Parte.

Amparo en Revisión 3906/63, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época T., CXXXIV., Tercera Parte.

Amparo en Revisión 2082/68, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, T. CXXXIII, Tercera Parte.

Amparo en Revisión 2398/57, Semanario Judicial de la Federación, sala Auxiliar, Séptima Época, T. 66, Séptima Parte.

Amparo en Revisión 6500/61, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, T. LX., Tercera parte.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación.

Enciclopedia Universal.- Ed. Espasa Calpe.- Tomo XLVII.

MATEOS ESCOBEDO Rafael. "El juicio de Amparo Contra la Indebida Inercia del Ministerio Público. Revista Jurídica Veracruzana".

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo LLXXXI, Tercera Parte.