

878509 2g.

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO A.C.

CAMPUS "LA HERRADURA"

ESCUELA DE DERECHO



**INFORMACION CONFIDENCIAL O PUBLICA:
INTERVENCION DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL EN LA INTEGRACION DE LA
AVERIGUACION PREVIA**

TESIS PROFESIONAL

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ALMA LUISA GONZALEZ URTUSUAZTEGUI SPOTA

México, D. F., Noviembre de 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

200600



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS:

Por darme la salud y la fuerza necesaria para realizarme como persona y profesionista.

A MI MADRE:

Licenciada Alma L. Spota V. Por ser la mejor guía y ejemplo en todos los aspectos de mi vida, así como por su incansable esfuerzo por darme siempre lo mejor.

A MI PADRE:

Doctor Bernardo González-Urtusuáztegui H. Por su apoyo, e interés, en la realización de este proyecto.

A MIS HERMANOS:

Bernardo
José María
Luis Octavio

Por su amor y compañía, lazos que nos unirán toda la vida.

Ma. Fernanda García-Villalobos H.
Antonio Lozano A.

A MIS ABUELOS:

Ana María Valencia de Spota.
Hilda Herrand de González-Urtusuáztegui.

Por su eterna paciencia, cariño y cuidados.

Post-mortem

Ing. José Luis Spota R.
Lic. José María González-Urtusuáztegui U.

A su memoria, por haber sido ejemplo de valor y superación, con mi eterno cariño y admiración.

A la familia García-Villalobos Haddad

Al Maestro Ricardo García-Villalobos G.

Con admiración, respeto y gratitud, ya que con su valiosa orientación y cooperación hizo posible este momento.

A los Licenciados

**Lic. Armando Sánchez Rosales
Lic. Luis Gabriel Bonales Ramos
Lic. Agustín Leñero Bores**

Con agradecimiento

**Lic. David Zamora Ramírez
Lic. Alberto Almogabar Santos
Lic. Miguel Armenta López
Lic. Manuel Gracia Ríos
Lic. Adriana Sánchez Tello**

Por su apoyo amistad y consejo

A mis amigos:

**Eduardo Bandera Q.
Dario Ferreira S.
Diana González de Cosio. G.
David Maldonado H.**

y demás compañeros de estudios.

Heiko Dreissig

Por tu amor y confianza

Así como todas aquellas personas que de alguna manera hicieron posible este momento.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo I. Naturaleza Jurídica de los Derechos Humanos

- 1.1. Definición
 - 1.1.1. Concepción jusnaturalista
 - 1.1.2. Concepción juspositivista
- 1.2. Derechos humanos y garantías constitucionales
- 1.3. Antecedentes
 - 1.3.1. En el ámbito internacional
 - 1.3.1.1. Época antigua
 - 1.3.1.2. Edad media
 - 1.3.1.3. Época moderna
 - 1.3.2. En el ámbito nacional
 - 1.3.2.1. Época precolonial
 - 1.3.2.2. Época colonial
 - 1.3.2.3. Época independiente

Capítulo II. El Ministerio Público como órgano Acusatorio de la Relación Procesal Penal

- 2.1. Antecedentes
 - 2.1.1. En el ámbito internacional
 - 2.1.1.1. Grecia
 - 2.1.1.2. Roma
 - 2.1.1.3. Francia
 - 2.1.1.4. España
 - 2.1.2. En el ámbito nacional
- 2.2. El Ministerio Público en nuestra Norma Fundamental
- 2.3. Organización y funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal
 - 2.3.1. El artículo 122 constitucional
 - 2.3.2. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento

Capítulo III. El Ministerio Público y la averiguación previa

- 3.1. Antecedentes
- 3.2. Naturaleza jurídica de la averiguación previa
- 3.3. Elementos
 - 3.3.1. Denuncia
 - 3.3.2. Acusación o querrela
 - 3.3.3. Fundamentación
 - 3.3.5. Motivación

Capítulo IV. Los Derechos Humanos y la Averiguación Previa en el Distrito Federal

- 4.1. Derechos y obligaciones en la averiguación previa
 - 4.1.1. Obligaciones del Ministerio Público
 - 4.1.2. Derechos del indiciado
 - 4.1.3. Derechos de la víctima u ofendido
- 4.2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
 - 4.2.1. Naturaleza jurídica
 - 4.2.2. Competencia
 - 4.2.3. Procedimiento de quejas por violación
- 4.3. Propuesta de reforma a los artículos 2º fracciones I y II, 3º y 6º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 17 fracción IV y 60 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del IDistrito Federal y 100 y 101 de su Reglamento, a fin de regular bajo qué criterios debe considerarse que la información es confidencial

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El tema de los derechos humanos es recurrente en la historia de la humanidad porque está estrechamente ligado con la dignidad humana; tuvo un gran impulso hace poco más de dos siglos, de tal manera que la institución del *Ombudsman*, tanto en su modelo escandinavo de Comisariado Parlamentario como en sus diversos matices más recientes, ha tenido un desarrollo asombroso, se divulgó en casi todos los países del mundo a tal grado que en la actualidad se ha transformado en una institución de carácter universal.

En un Estado moderno, todas las instituciones y organizaciones, así como las actividades individuales, están sujetas a la sanción de la sociedad. En México, a nuestro parecer, la figura del Ombudsman, aunque no es un concepto innovador, requiere precisar algunas de sus funciones y facultades, toda vez que, desafortunadamente, estamos inmersos hoy en día en un clima de impunidad e inseguridad jurídica, de tal manera que la sociedad comienza a tener mucha más confianza en los organismos independientes de la actividad gubernamental que en sus propias instituciones. No obstante, creemos pertinente que se replantee la función de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por lo que se refiere a la averiguación previa, ya que, al emitir recomendaciones al respecto, dicha Comisión ejerce fuerte presión en el Ministerio Público, inhibiendo en consecuencia su acción, de tal manera que al encontrarse bajo presión, éste realiza la integración de la averiguación previa en forma

deficiente, en perjuicio de la sociedad y en detrimento de la administración de justicia.

Dentro del desarrollo de este tema sugerimos que es necesaria una estricta libertad de criterio en la institución del Ministerio Público para procurar justicia, persiguiendo a aquellos que, infringiendo la ley, ponen en grave peligro a la sociedad entera, para lo cual se hace necesario reforzar y fortalecer desde adentro a la institución, de tal manera que con apego a la ley, con experiencia profesional, con criterio jurídico y con rectitud humana, los agentes del Ministerio Público se constituyan en dignos y eficientes representantes sociales, descartando de esta manera la posibilidad de que actúen bajo la presión de diferentes temores, entre ellos, por ejemplo, el de perder su empleo.

En el presente trabajo de investigación, por lo tanto, partimos del supuesto de que la normatividad jurídica vigente no cuenta con una regulación adecuada sobre las facultades y competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por lo que respecta al manejo de información confidencial, toda vez que queda bajo el criterio de dicha Comisión determinar cuándo cierta información debe ser considerada confidencial, de tal manera que al emitir recomendaciones por virtud de las cuales se exija al Ministerio Público la integración de la averiguación previa cuando se presume la existencia de hechos delictivos, éste organismo actúa bajo presión, de ahí que resulta que la Comisión, lejos de colaborar en la defensa de los derechos humanos, obstaculiza la actuación del Ministerio Público. Por lo tanto, es pertinente que se delimiten perfectamente las competencias de ambas instituciones en lo que a la averiguación previa se refiere, a fin de

lograr que esta institución que, se supone, es el representante del interés general, realice los trámites conducentes para la persecución de los delitos, sin tener que obedecer a presiones sociales, derivadas de la publicidad, que lo único que propician es la ausencia de objetividad en la integración de la averiguación previa, contribuyendo con ello a la impunidad y a la inseguridad pública.

De esta forma, nos hemos propuesto como objetivo revisar y hacer una propuesta de reforma a los artículos 2º fracciones I y II, 3º y 6º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de los artículos 17 fracción IV y 60 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 100 y 101 de su Reglamento, a fin de que se estipulen con toda claridad los criterios que deben tomarse en cuenta para considerar que la información que se maneja debe ser empleada de manera confidencial, con lo que se pretende lograr que no sea la Comisión quien de manera unilateral y discrecional determine si dicha información debe o no tener ese carácter.

Con la finalidad expuesta, dividimos nuestro trabajo de investigación en cuatro capítulos. En el primero, denominado "Naturaleza jurídica de los derechos humanos", definimos este término a la luz de las concepciones jusnaturalista y juspositivista, con base en lo cual establecemos una distinción entre derechos humanos y garantías constitucionales. Asimismo, hacemos un recuento de los antecedentes del reconocimiento de los derechos humanos, en el ámbito internacional, partiendo de la periodización

en época antigua, edad media y época moderna; en el ámbito nacional, retomamos las épocas precolonial, colonial e independiente.

“El Ministerio Público como órgano acusatorio de la relación procesal penal” es el título del segundo capítulo, en el cual buscamos los antecedentes de la regulación de dicha institución en Grecia, Roma, Francia, España y en nuestro país, observando los criterios de organización en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de la cual deriva el Ministerio Público en el Distrito Federal, que es el objeto de nuestro interés, y que se encuentra regulado por el artículo 122 de dicho ordenamiento y por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, derivados de aquél.

El capítulo tercero se denomina “El Ministerio Público y la averiguación previa”, en el cual hacemos un recuento de los antecedentes y naturaleza jurídica de la averiguación previa, reconociendo y definiendo sus elementos tales como: denuncia, acusación o querrela, fundamentación y motivación.

Con base en lo anterior, en el capítulo cuarto, que hemos titulado “Los derechos humanos y la averiguación previa en el Distrito Federal”, describimos los derechos y obligaciones que durante esta etapa procesal corresponden al Ministerio Público, al indiciado y a la víctima u ofendido. De la misma manera, definimos la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su competencia y el procedimiento de quejas por violación, a partir de lo cual proponemos que se reformen diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia

del Distrito Federal, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de su Reglamento, a fin de que sean clarificados los criterios que han de tomarse en cuenta como base para la confidencialidad de determinada información recabada por el Ministerio Público durante la etapa procesal de la averiguación previa.

Finalmente, terminamos con las conclusiones derivadas de la presente investigación.

CAPÍTULO I. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. DEFINICIÓN

Dada la relativamente reciente formulación como doctrina, tanto a nivel de derecho constitucional como de derecho internacional, los derechos humanos plantean diferencias teóricas en su conceptualización. No obstante, se han definido "como determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad y necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales frente a todos los demás hombres y, de modo especial, frente al Estado y al Poder"¹.

De esta definición se desprende como elemento fundamental la referencia a la dignidad humana, ya que es la fuente donde se originan y determinan los derechos humanos.

Los derechos humanos se han definido, también, como el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidas o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social.

¹ Piza E., Rodolfo. "Texto escrito de la ponencia presentada en el curso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos", 1984.

Tal definición integra el carácter axiológico del ser, reconociendo los valores como primigenios, independientemente de su normatividad o reconocimiento en ordenamientos jurídicos, es esta una noción *jusnaturalista*.

Para tener otro punto de vista, citemos la definición que hace de los derechos humanos Peces-Barba, para quien son “la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y como posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción”².

Como puede observarse, en esta definición se da un énfasis especial al reconocimiento de esos derechos por la norma, de ahí que podamos afirmar que se trata de una noción *juspositivista*.

Para concluir, haremos referencia a lo que consideramos un concepto descriptivo de los derechos humanos, al cual hace mención Herrera Ortiz, quien también se adscribe al *juspositivismo* al expresar que los derechos humanos “son un conjunto de normas consagradas en el texto constitucional, en los que concurren de manera armoniosa, principios filosóficos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc., con la finalidad de proporcionar al gobernado una existencia y convivencia pacífica,

² Peces-Barba, Gregorio. *Derecho fundamentales, teoría general*, Madrid, 1973, p. 220.

próspera y digna sobre la tierra, cuyo disfrute se encuentra debidamente asegurado mediante el Juicio de Amparo”³.

A continuación se hace una descripción de los principales elementos que caracterizan al *jusnaturalismo* y al *juspositivismo*.

1.1.1. CONCEPCIÓN JUSNATURALISTA

La doctrina *jusnaturalista* tuvo su principal influencia durante los siglos XVII y XVIII, caracterizándose por postular la existencia de determinados derechos inherentes a la naturaleza humana, sin importar si son o no reconocidos por los sistemas jurídicos positivos. La mayor expresión del *jusnaturalismo* se enuncia en la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, la cual estipulaba en su artículo 2º:

La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre⁴.

La libertad debía quedar garantizada como el eje fundamental de la dignidad humana, de tal manera que el artículo 4º especificaba:

La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otros, así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad del goce de esos mismos derechos⁵.

³ Herrera Ortiz, Margarita. *Manual de derechos humanos*, Ed. Pac, México, 1991, p. 11.

⁴ *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789-1989*, Edición Conmemorativa, Secretaría de Gobernación, México, p. 13.

⁵ *Idem*.

De esta manera, el *jusnaturalismo* concibe la existencia de principios morales y de justicia que son universalmente válidos y pueden ser reconocidos racionalmente. Se sostiene, desde esta perspectiva, que los sistemas jurídicos, el derecho positivo, es imperfecto y mutable, no así el derecho natural, de tal manera que el primero sólo puede ser considerado válido si se adecúa a los principios derivados del segundo.

En este orden de ideas, los sistemas jurídicos injustos o inmorales no pueden ser considerados como derecho válido, toda vez que el derecho no es un mero hecho, sino la realización de un valor moral o de justicia.

1.1.2. CONCEPCIÓN JUSPOSITIVISTA

El *juspositivismo* sostiene que no necesariamente existe una conexión entre derecho y moral, toda vez que los cuerpos normativos se integran como un fenómeno social determinado por la experiencia, de ahí que el derecho está condicionado por sus propiedades fácticas o descriptivas y no por cuestiones valorativas.

Entre los *juspositivistas*, Hart sostiene que por “positivismo jurídico” debemos entender “la afirmación simple de que en ningún sentido es necesariamente verdad que las normas jurídicas reproducen o satisfacen ciertas exigencias de la moral, aunque de hecho suele ocurrir así”⁶.

⁶ Hart, H. L. A. (Tr. Genaro R. Carrió). *El concepto de Derecho*, Ed. Nacional, 2ª ed., México, 1978, pp.

De esta manera, los criterios morales constituyen la causa que determina el contenido de las normas jurídicas, aunque también con frecuencia las cuestiones morales están influidas por el derecho positivo, por lo tanto, no es correcto afirmar que el *juspositivismo* niegue la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos, aunque esta teoría sostiene que no necesariamente existe un nexo entre derecho y moral. En este sentido, lo que el *juspositivismo* rechaza, al contrario del *jusnaturalismo*, es que existan proposiciones sobre derechos subjetivos que no puedan verificarse empíricamente con fundamento en normas jurídicas positivas.

Finalmente, coincidimos con el enfoque *juspositivista*, toda vez que consideramos que sólo puede hablarse de la existencia de derechos humanos si se encuentran consagrados en sistemas jurídicos positivos, bien sean éstos nacionales o supranacionales, de tal manera que un derecho determinado o libertad jurídica sólo puede ser admitida frente al Estado que así lo reconozca, máxime que, como se estableció líneas atrás, el derecho positivo normalmente responde a exigencias de tipo moral. En los siguientes términos lo expresa el maestro Orozco Henríquez:

Ahora bien, es claro que la función del derecho positivo ha sido, y sigue siendo, la de garantizar jurídicamente determinados valores que afectan la convivencia humana. En este sentido, por ejemplo y de acuerdo con los postulados del sistema político denominado democracia constitucional, se ha considerado primordialmente el establecimiento y protección de ciertos derechos y libertades a nivel constitucional, los cuales frecuentemente reciben el

calificativo de “derechos humanos” o, más recientemente, de “derechos fundamentales”⁷.

Dichos “derechos fundamentales” constituyen lo que conocemos como garantías individuales, o inclusive sociales de índole constitucional.

1.2. DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

El Estado se integra como una comunidad organizada, que requiere para su mantenimiento de un sistema normativo que legitime y tutele la acción estatal. Así, el Derecho constituye la forma institucionalizada más perfecta de organización social, lo que permite, a su vez, mantener el orden evitando, asimismo, que los órganos encargados de ello incurran en excesos de autoridad en contra de los gobernados, instituyéndose en estos términos garantías mínimas de los ciudadanos frente a los órganos que los representan. Dichas garantías se consagran en los ordenamientos fundamentales que rigen a cada Estado y de esta forma, encontramos que las garantías individuales son los derechos subjetivos públicos que todo orden jurídico prescribe en favor de los gobernados.

El maestro Ignacio Burgoa nos explica que dichos derechos subjetivos públicos derivan de una relación jurídica que se establece entre un sujeto activo, que es el gobernado titular del derecho y un sujeto pasivo, que es el

⁷ Orozco Henríquez, J. de Jesús. “Los ‘derechos humanos’ y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo”, en *Antología para la actualización de los profesores de enseñanza media superior*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1987, p. 48.

Estado, representado en sus órganos de autoridad, quien está obligado a salvaguardar el derecho de aquél.

Pues bien, desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un *derecho*, esto es, una *potestad jurídica* que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, o sea, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una *obligación* correlativa. Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, el derecho que se establece por la relación jurídica en que éstas se traducen consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación (autoridades y Estado), en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un *derecho subjetivo público*⁸.

De esta manera, al positivarse los derechos humanos a nivel constitucional se pretende impedir que el Estado intervenga en cierta esfera de la actividad de los individuos que integran la comunidad respectiva, otorgándoles, en

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1988, p. 179.

consecuencia, un espacio de actividad autónoma sobre el cual el Estado, representado en sus órganos de autoridad, no puede válidamente intervenir.

Sin embargo, tal y como veremos a continuación, dicha autonomía del gobernado frente a los órganos estatales no ha sido siempre reconocida.

1.3. ANTECEDENTES

Larga y ardua ha sido la lucha que ha sostenido el hombre para lograr alcanzar la libertad, igualdad y justicia, hasta fecha reciente se ha logrado plasmarlo en las leyes bajo el nombre de *derechos humanos*, contenidos en las declaraciones y en las constituciones políticas de los Estados; aún más reciente es la creación de organismos especializados encargados de velar por la protección y salvaguarda de dichos derechos, tal y como veremos a continuación.

1.3.1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1.3.1.1. ÉPOCA ANTIGUA

En Roma, la situación del individuo en lo referente a su libertad como un derecho exigible y oponible al poder público, era parecida a la que privaba en Grecia.

El *civis romanus* tenía como elemento de su personalidad jurídica el *status libertatis*, el cual se reputaba como una cualidad en oposición a la condición

de *servus*, o sea, como una facultad de actuar y comportarse por su propia voluntad y determinación, y no como los esclavos y las mujeres o los extranjeros que carecían de este derecho. Además de que la libertad en el régimen romano estaba reservada a cierta categoría de personas, como el *pater familias* que gozaba de amplio poder sobre los miembros de la familia y de sus esclavos. Dentro del derecho privado, el ciudadano romano estaba conceptualizado plenamente como individuo, a tal grado que el *jus gentium*, incorporado en el *Corpus Iure Civilis* o derecho civil en Roma alcanzó un alto grado de perfección, que en la actualidad constituye la base jurídica de gran parte de legislaciones, principalmente en los pueblos latinos. El *homo faber* tenía el derecho de votar y ser votado, tenía la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencia en su funcionamiento.

Sin embargo, la libertad del hombre como tal, conceptualizado como "un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones no existía en Roma, pues se disfrutaba como un hecho sin consagración jurídica alguna, respetable y respetada sólo en las relaciones de derecho privado y como facultad de índole política"⁹.

La única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades de la autoridad, radicaba en la acusación del funcionario cuando terminaba su cargo, que se ventilaba como una especie de juicio de responsabilidad que tenía como finalidad esencial sancionar al funcionario público. En realidad, nunca tuvo

⁹ Idem, p. 68.

una verdadera protección el gobernado frente al gobernante, entendida como garantía individual.

Durante la época de los Emperadores, la población de los hombres libres se dividía en dos clases sociales: la de los patricios y la de los plebeyos. Los primeros gozaban de su libertad civil y política y los segundos se encontraban privados de la libertad política. Las funciones del Estado romano se depositaron en tres cuerpos políticos que eran el Pueblo, conformado por los patricios, el Senado, que era un órgano aristocrático y el Rey. Entre estos no había una diferencia funcional, ya que estaban interrelacionados.

La célula más importante dentro de los patricios era la familia y sus componentes, quienes estaban bajo la autoridad del *pater*, cuyo poder era ilimitado a tal grado que podía privar de la vida no sólo a sus esclavos, sino aún a sus hijos.

Otra gran parte de la sociedad estaba formada por diferentes sectores humanos como eran los vencidos, los extranjeros, los libertos y los clientes de las familias patricias extinguidas. Todos ellos eran la plebe, desterrados de los derechos civiles y políticos. En la República romana, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del Estado, obteniendo ciertos derechos y prerrogativas que antes estaban reservadas para los patricios. De esta manera, la plebe pudo participar en funciones gubernativas, podían concurrir a las asambleas populares y oponerse a las leyes que lesionaran sus intereses a través de un funcionario denominado *tribunus plebis*.

Durante la época republicana se expidió un ordenamiento de gran importancia como lo fue la *Ley de las Doce Tablas*, donde se consagraron principios muy importantes que eran una especie de seguridad jurídica de los gobernados frente al poder público, cuyo contenido era extenso y muy variado, pues se encontraban derechos referentes a las sucesiones, a la familia, a las cosas, al derecho penal, procesal, etc. Entre todo este cuerpo normativo se encuentran algunos derechos que se pueden considerar como cimiento de lo que ahora tenemos como garantías.

Las instituciones jurídicas romanas alcanzaron su plenitud durante la República, sufriendo una notoria decadencia en el período imperial, aunque podemos concluir que durante las tres primeras etapas de la historia de Roma, la existencia de dos clases sociales (patricios y plebeyos), la esclavitud como institución del derecho romano y la diversidad de sujetos que carecían de la ciudadanía, nos confirma que dentro del régimen jurídico político romano, la desigualdad humana y social fue su signo característico.

En la Roma del siglo IV hubo un cambio radical, mediante la adopción por el Emperador Constantino de la religión cristiana., la cual operó modificaciones sustanciales en el derecho público, propiciando, por otra parte, la gestación de los pueblos cristianos quienes jerárquicamente, en atención a los bienes que poseían, conformaban la clase social superior, denominados *ciudadanos*, por lo cual se encontraban dotados de todos los derechos políticos; los *caballeros* eran la segunda clase social y sólo podían ocupar magistraturas inferiores dentro de la *polis*; la tercera clase se integraba con los *seuguitas*, conformada con los soldados; y en la base de la escala social se encontraban los *tetes*, quienes estaban privados de todo derecho político.

El individuo como gobernado no era titular de ningún derecho frente al poder público, o sea, de las llamadas relaciones de supra a subordinación, o de gobierno propiamente dichas. Su personalidad como hombre se diluía dentro de la *polis* y sólo tenía alguna significación en la medida en que, como ciudadano, intervenía en la actividad estatal como miembro de los diferentes órganos de gobierno, tales como las asambleas y los tribunales.

1.3.1.2. EDAD MEDIA

El medioevo se divide en tres periodos: el de las invasiones, el feudal y el municipal, entre los cuales encontramos diversas formas de concebir la situación del individuo respecto de sus derechos fundamentales.

La época de las invasiones, en la que las tribus de bárbaros se constituían en forma aislada o dispersa, se caracterizó por el predominio de la arbitrariedad y el despotismo sobre la libertad humana, que no estaba reglamentada jurídicamente en las relaciones privadas, ya que cada quien se hacía justicia por su propia mano.

En la época feudal predominó el poder por la propiedad de la tierra, dando origen a la institución de la servidumbre. Esta institución otorgaba al señor feudal (propietario), un poder soberano sobre los vasallos o siervos (quienes cultivaban la tierra), pudiendo disponer casi en forma ilimitada sobre sus personas. En tal virtud, concebir un derecho que otorgara garantías a los

hombres como elemento o factor inherente a la personalidad humana frente a los actos arbitrarios y despóticos del señor feudal, era inimaginable.

En el régimen municipal, se estableció un orden de legalidad que limitaba y sostenía la autoridad del señor feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades. A consecuencia del incremento económico y político que adquirieron las poblaciones medievales, los gobernantes comenzaron a respetar los compromisos contraídos con sus moradores, mas la posibilidad de contravención y las violaciones mismas no tuvieron ninguna sanción jurídica en favor de los afectados, por tal motivo no encontramos precedentes sobre instrumentos jurídicos para defender el orden de garantías, aunque sí existe ya la implementación de un régimen de legalidad.

En las postrimerías de la Edad Media, comienzan a desenvolverse teorías jurídicas, políticas y filosóficas muy importantes tendientes a sustituir el concepto de la soberanía real por el de la soberanía popular. Esta tendencia se acentuó con la aparición de las corporaciones o gremios dentro de la vida económica de las ciudades medievales y se pretendió hacerla extensiva al elemento humano mismo de los Estados. Los juristas del siglo XV construyeron una jerarquía normativa para concluir que el gobernante no debía ser sino un servidor del pueblo, estando obligado a observar los principios del derecho natural (obra de Dios a través de la razón humana), del derecho divino (fruto de la revelación) y del derecho de gentes (conjunto de reglas aplicables a todas las naciones, derivadas del derecho natural). De esta manera se preparó el terreno donde posteriormente habría de brotar

De esta manera se preparó el terreno donde posteriormente habría de brotar el pensamiento que reivindicó la dignidad de la persona humana, sus derechos y prerrogativas frente al Estado.

1.3.1.3. ÉPOCA MODERNA

La figura del *Ombudsman*, palabra sueca que significa representante o mediador, comenzó a divulgarse en la primera postguerra en los restantes países escandinavos, después de haber permanecido en forma obscura en la legislación sueca a partir de 1809, advirtiéndose su influencia al concluir la Segunda Guerra Mundial en los más diversos ordenamientos de una manera creciente y acelerada, a tal grado que se le ha podido calificar, sin exageración, como una "institución universal".

El país escandinavo que sucede a Suecia en la implantación de esta institución, es Finlandia, quien al lograr su independencia de Rusia en el año de 1919, establece en el artículo 49 de la Constitución del mismo año, "un Ombudsman conformado de acuerdo con el modelo Sueco *Justitie Ombudsman*, cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria del 10 de enero de 1920"¹⁰.

La península escandinava no fue más allá del establecimiento del *Ombudsman* en Suecia y en Finlandia, hasta que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, surge en el año de 1952 el *Ombudsman* noruego

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor. *Protección jurídica de los derechos humanos*, Estudios comparativos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 73.

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su artículo 55 "la figura del comisionado parlamentario reglamentado en la ley del 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, en la cual se estableció al *Ombudsman de Folketing* siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente finlandés"¹¹.

El *Ombudsman* danés contiene diferencias relevantes respecto del modelo sueco, ya que se le otorga una amplia competencia en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los ministros de Estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el Parlamento; además, extiende su competencia a la fiscalización de ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración, como ocurre con algunos de los actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados e inclusive, a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local.

Asimismo, se advierte otro aspecto peculiar del citado *Ombudsman* que es el hecho de que no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia.

En Noruega se instituyeron dos *comisariados parlamentarios* con diversa competencia, el primero para asuntos militares, de acuerdo con la ley del 21 de abril de 1952. Aún cuando ambos funcionarios se conformaron tomando

Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 73.

¹¹ Venegas Álvarez, Sonia. *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, Ed. UNAM, México, 1988, p. 77.

como ejemplo las respectivas instituciones de Suecia y Dinamarca, contienen también su propia especificidad. Quizá la modalidad más importante que presenta dicha institución es la referente a su competencia para apreciar los actos discrecionales que está limitada a las infracciones evidentes de índole administrativo.

El primero de los países de la *Commonwealth* y por lo tanto, perteneciente a la gran familia que ha adoptado como forma legislativa al *Common Law* que estableció un comisionado parlamentario, fue Nueva Zelanda, cuya institución ha tenido una influencia considerable en otros países de la comunidad británica.

La introducción del *Ombudsman* en la Gran Bretaña, "se debió a la denominada Parliamentary Commissioner for Administration Act, que entró en vigor el primero de abril de 1967, para Inglaterra, Gales y Escocia"¹².

En Europa Continental, la primera instauración de un *Ombudsman* fue efectuada en la República Federal Alemana, en 1957, con el establecimiento de un *Ombudsman* militar, el cual es un órgano subordinado al Parlamento y no realiza funciones de mera ejecución, inició sus actividades en el año de 1959.

Ya en el año de 1974, se estatuyó en ese mismo país "un comisionado parlamentario dependiente de la legislatura de la entidad federativa de

¹² Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro. *El contrato parlamentario de la administración (El Ombudsman)*, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1981.

Renania-Palatinado, con la función de la tutela de derechos de los ciudadanos habitantes de la propia entidad"¹³.

Uno de los *Ombudsman* de mayor trascendencia en el desarrollo de la institución en los ordenamientos continentales europeos, fue el introducido en Francia con el nombre de *Médiateur*, por la ley número 73-6 del 3 de junio de 1973, reformada por la ley del 24 de diciembre de 1976, institución que en un principio fue recibida con escepticismo e inclusive con hostilidad por la doctrina nacional y extranjera por considerarla superflua en virtud de la existencia de la justicia administrativa desempeñada en forma brillante por el Consejo de Estado.

Nicole Questiaux nos indica "que la opinión pública francesa considera generalmente como exitosa la forma en que el sistema francés de tribunales administrativos han tratado de proteger al ciudadano ordinario contra la arbitrariedad, es decir, las funciones esenciales de la oficina nórdica las asumen los tribunales administrativos, si la misma se instituyera en este país, necesariamente competiría con ellos"¹⁴. Pero aún si no sucediera así, la organización Constitucional, judicial y administrativa de Francia no deja lugar para un *Ombudsman*.

A esta crítica surge la réplica que la labor de los tribunales no es la misma que la del *Ombudsman*, toda vez que éste actúa mediante la crítica y la publicidad y no mediante la revocación de decisiones; además, forma parte

¹³ Venegas Álvarez, Sonia. Op. cit., p. 80.

¹⁴ McM Nicole Questiaux., "Cómo satisfacen la necesidad los tribunales administrativos", en Rowat, Donald C. (Tr. Eduardo L. Suárez). *El Ombudsman el defensor ciudadano*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

del Parlamento, no del Poder Ejecutivo. Finalmente, los tribunales administrativos sufren, aunque en menor medida, las mismas deficiencias que los tribunales ordinarios, en cuanto pueden ser lentos, costosos, complejos, atemorizantes para el ciudadano medio y limitados en su capacidad de revisión de los méritos de las decisiones.

En la práctica, se ha demostrado que la institución en comento es una figura adicional que satisface una necesidad diferente y que es compatible por los grandes resultados que ha tenido, aún en los sistemas con tribunales administrativos.

La Trascendencia del *Médiateur* del derecho francés, radica, a nuestro entender, en tres aspectos peculiares: primero, pertenece formalmente al ámbito del ejecutivo; segundo, no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o a un senador, para que este las transmita al *Médiateur*, y el tercero y último aspecto peculiar lo es que la institución no se encuentra establecida a nivel constitucional, sino por una ley secundaria.

En Italia, se han presentado diversos proyectos para establecer una institución similar a la escandinava, pero con el nombre de *Defensore Cívico*. Para Gil Robles y Gil Delgado "solo se han aprobado para las regiones de Toscana y de Liguria por leyes del 21 de enero y 6 de junio de 1974, con disposiciones similares"¹⁵.

¹⁵ Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro. Op. cit.

En Canadá, como lo afirma Héctor Fix-Zamudio, ocho de las diez provincias habían instituido, hasta el año de 1975, comisionados parlamentarios, retomando incluso la denominación de *Ombudsman*, "en la inteligencia de que los ordenamientos de New Brunswick y Alberta fueron los primeros en introducir la institución en el año de 1967; les siguió Quebec al crear el protector que cito en el año de 1968; en 1969 Nova Scotia y Manitoba; Ontario en 1975, y finalmente en julio de 1975 en la provincia de New Foundland se designó a un Ombudsman, de acuerdo con la ley que se aprobó desde 1970; en tal virtud sólo carecen de comisionados las entidades de British Colombia y Prince Edward Island"¹⁶.

En los Estados Unidos, las entidades locales que introdujeron la institución de acuerdo con el modelo escandinavo, fueron Hawai en 1967; Nebraska en 1969; Iowa en 1972; New Jersey en 1974 y Alaska en 1975. Pero además de los anteriores, han proliferado funcionarios con el nombre del *Ombudsman*, o bien oficinas de quejas o de protección de los ciudadanos, "pero que carecen del carácter de comisionado parlamentario, ya que son designados por el gobernador respectivo y están vinculados a la administración e inclusive en algunos estados es el vicegobernador quien asume esta función"¹⁷, de manera que en estos casos podemos hablar de *Executive Ombudsman*, siguiendo el modelo francés.

El cargo de *Ombudsman* en Portugal fue intitulado *Promotor de Justicia* y se previó en su Constitución de abril de 1976.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit.

¹⁷ Venegas Álvarez, Sonia. Op. cit., p. 86.

La Constitución española de 1978, en su artículo 54, creó la figura del *defensor del pueblo*, el cual es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

En los países en vías de desarrollo, desde la década de los sesentas se han ido estableciendo también paulatinamente figuras semejantes al *Ombudsman*, cuyo objeto ha sido fundamentalmente la defensa de los derechos humanos, toda vez que su violación es constante, en tanto que en las democracias liberales avanzadas se han venido creando una gran cantidad de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos.

Cabe hacer la observación de que a la fecha, la figura se ha establecido en casi todos los países del orbe, toda vez que luego de la Segunda Guerra Mundial, surge un afán por consagrar esta figura, a fin de brindar a los ciudadanos instituciones que coadyuven en la defensa de sus derechos.

En el ámbito supranacional y comunitario, también se observa la tendencia hacia la creación de organismos similares al *Ombudsman*, por ejemplo, las atribuciones que se otorgan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por el protocolo facultativo del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, para recibir reclamaciones de las personas físicas que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados

signatarios. Asimismo, cabe destacar la creación, en el año de 1959, de la "Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

Por otra parte, existe la posibilidad de la creación de un *Ombudsman* europeo. Fix-Zamudio expresa que "se advierte la tendencia regional, si se toman en cuenta las recomendaciones aprobadas en 29 de noviembre de 1974 por la Comisión Jurídica del Consejo de Europa, con motivo de la reunión efectuada en París del 18 al 24 de abril del citado año de 1974, de todos los Ombudsmen (sic) y comisionados parlamentarios de los Estados miembros del referido Consejo, conjuntamente con expertos y observadores"¹⁸.

¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit.

1.3.2. EN EL ÁMBITO NACIONAL

1.3.2.1. ÉPOCA PRECOLONIAL

Durante la época precortesiana, las diversas tribus que habitaban el territorio nacional tenían una organización política y económica muy fuerte y efectiva.

La sucesión de su emperador se realizaba mediante un Consejo de sacerdotes, quienes normalmente eran los más ancianos; para ser electo se necesitaba haber sobresalido en la guerra o en cualquier otra actividad que trajera consigo algún beneficio al pueblo. Su organización jurídica estaba fundamentada en la costumbre, y cuando era necesario tomar decisiones importantes, debía consultarse a los sacerdotes y a los ancianos, aunque la decisión de los consejeros no era vinculatoria. Si bien no puede hablarse durante esta época de la existencia de garantías como derechos subjetivos públicos, tampoco puede confirmarse a ciencia cierta que las autoridades actuaran arbitrariamente cometiendo injusticias en contra de los gobernados.

1.3.2.2. ÉPOCA COLONIAL

En la época colonial puede decirse que poco se hizo en favor del respeto de las garantías del gobernado y mucho menos en tratándose de la población indígena.

El Dr. Juventino V. Castro nos dice que “no es posible ignorar que en la época de la Nueva España surge el régimen de la llamada encomienda, que partiendo de las denuncias sobre el maltrato que recibía la población indígena de parte de los españoles, pretendió resolver ese abuso creando una institución muy noble y protectora que finalmente desembocó en una violación mayor”¹⁹, pero es de hacerse notar la intención al crear una institución jurídica protectora de los desamparados y marginados que indica un espíritu humanista de defensa.

Cabe hacer mención que por medio de dicha institución, que indudablemente tenía como propósito el respeto a la clase desvalida que era la población indígena, se obligaba a los conquistadores (*encomenderos*) a capacitar e instruir a los indígenas en el conocimiento de la religión cristiana y del idioma español, a cambio de un tributo que debía pagar el *encomendado* y de realizar los servicios que le fueran designados por el *encomendero*.

La encomienda se transmitía por herencia, sin embargo, desde su inicio fue distorsionada, motivando el despojo de las tierras de los indígenas por parte de los españoles, además de la corrupción de sus costumbres, como en el caso en que se permitía la celebración de matrimonios de niñas, con la finalidad de cobrar a los indígenas solteros los tributos correspondientes, de igual manera que se vendía como esclavos a los *encomendados*, se cobraba una renta anual a favor del *encomendero*, entre otros latrocinios.

¹⁹ Castro, Juventino V. “El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano”, en *Ensayos Constitucionales*, Ed. Textos Universitarios, México, 1977, p. 168.

Con el sistema de encomiendas lo único que se logró fue colocar a los indios en una situación infrahumana, similar a la de los animales, ya que no les era permitido usar vestimentas como las de los españoles, tampoco podían portar armas y mucho menos montar a caballo, y para las cuestiones laborales se les equiparaba a las bestias.

Lo anterior dio origen a la creación de las *Leyes de Indias*, dictadas por Carlos V con la finalidad de proteger al indígena, a petición de algunos monjes que estuvieron en nuestro país observando el trato que se les daba a los nativos de este lugar. No obstante, dichas leyes fueron sistemáticamente violadas, de tal manera que dadas las condiciones sociales y políticas que imperaban en ese tiempo, no puede hablarse de la existencia de garantías.

En el año de 1808 España fue invadida por Francia, ocasionando con ello el debilitamiento de su poder sobre la nueva España, a ello se suman las inquietudes de los indígenas, quienes cansados de la miseria, la explotación y las vejaciones de que eran objeto, deciden unirse al llamado que el 16 de septiembre de 1810 hiciera Don Miguel Hidalgo y Costilla para levantarse en favor de la independencia nacional. El movimiento insurgente es perseguido y Don Miguel Hidalgo fusilado, quedando al frente de dicho movimiento Don José María Morelos y Pavón.

1.3.2.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

Morelos deseaba organizar política y jurídicamente al país, por lo que convocó a un Congreso, que fue instalado en Chilpancingo el 14 de

septiembre de 1813, integrado por 6 diputados que designó él mismo y por 2 diputados de elección popular. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para la Constitución, en donde se encuentra un catálogo muy amplio de garantías, similar al de la Declaración Francesa.

Entre las ideas que encierra este documento se destacan las siguientes:

1. La América es libre e independiente.
2. La religión católica es la única que se reconoce.
3. La soberanía dimana del pueblo, quien lo deposita en sus gobernantes.
4. Los empleos deben obtenerlos únicamente los americanos.
5. Las leyes deben obligar a la constancia y patriotismo, moderando la opulencia y la indigencia, por lo que debe aumentarse el jornal del pobre, para que mejore sus costumbres y se aleje de la ignorancia, la rapiña y el vicio.
6. La esclavitud debe proscribirse.
7. Los tributos y gabelas deben eliminarse.
8. El 16 de septiembre de cada año ha de considerarse día solemne para recordar a los héroes de la independencia.

El Congreso aprobó las anteriores proposiciones, nombró a Morelos "Generalísimo" y lo encargó del Poder Ejecutivo, pero como algunos congresistas pretendieron otorgarle el título de "Alteza Serenísima", él rechazó tal propuesta conformándose con otro más digno: "Siervo de la Nación".

El mismo Congreso redactó el Acta de Independencia de México, por la cual quedaba para siempre disuelto el yugo de la metrópoli española. Desafortunadamente, Morelos fue fusilado en el año de 1815 y su Constitución nunca entró en vigor.

El poder español no había cejado en su insistencia de mantener la colonia, sin embargo, su debilitamiento por las pugnas internas que se desarrollaban en aquél país, dio la posibilidad a Agustín de Iturbide, quien aprovechó dicha situación y propuso la firma de los *Tratados de Córdoba* y el *Plan de Iguala*, documentos en los cuales se signó por fin la declaración de independencia, con la condición de que gobernara un descendiente de los Reyes de España.

En 1822, Don Agustín de Iturbide fue nombrado Emperador, pero en 1823 fue derrocado. En este año se convocó a un Congreso Constituyente a fin de expedir la Constitución que rigiese los destinos del México independiente.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. Los diputados de los nuevos estados venían llenos de entusiasmo por el sistema federal, teniendo como manual la Constitución de los Estados Unidos del Norte de América. El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, por medio de la cual se pretendía instaurar el sistema federal. La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en que el

proyecto fue aprobado sin variantes, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

El 1º de abril, el Congreso comenzó a discutir el proyecto de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, que fue aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824, firmada el día 24 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo de la Unión con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como de acuerdo a sus propias disposiciones no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquél año, pero ni éstas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso.

Esta Constitución influye fundamentalmente en el llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 28 de mayo de 1823, formulado por un Congreso que se citó como constituyente y que solamente fue aceptado como convocante y formado por diputaciones provinciales del nuevo país²⁰.

En este Plan, los diputados señalan, entre otros puntos, los derechos y deberes de los ciudadanos. Sus derechos son:

1. Libertad: de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos del otro.

2. Igualdad: ser regidos por una misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma.
3. Propiedad: consumir, donar, vender, conservar o explotar lo que sea propio, sin más limitaciones que las que designe la ley.

La Constitución de 1824 no tiene ningún capítulo especial en el cual se enumeren garantías que se reconozcan a las personas frente al Estado.

La *Constitución Centralista* de 1836 estuvo en vigor hasta 1841, aunque en rigor, dicha Carta no cumplió con los requisitos formales para su promulgación. Fue por ello que en 1847 se intentó poner en vigor la Constitución de 1824, a la cual se le hicieron una serie de modificaciones que se aglutinan en lo que se conoce como *Acta de Reformas*, expedida en 1847 y que reconocía en el artículo 5º las garantías de igualdad, seguridad y propiedad, estipulando que la ley se encargaría de precisarlas y establecería los medios de hacerlas efectivas.

En virtud de que las injusticias que trajo la Conquista perduraban y se hacían cada vez más marcadas, el 9 de febrero de 1847, ante el Congreso del Estado Libre de San Luis Potosí, Don Ponciano Arriaga promovió la creación de la *Procuraduría de los Pobres*, cuyo objetivo, según el artículo 2º, era "ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquéllos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o

²⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1985*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 146.

militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna alguna autoridad o bien de cualquier otro funcionario o agente público"²¹.

Cabe resaltar que la institución que se comenta posee grandes semejanzas con el *Ombudsman* sueco, pero no creemos que le haya servido como ejemplo, sino más bien se trata de instituciones creadas de manera paralela en pro de los derechos humanos, cuya parte medular es la protección de las clases más desvalidas.

Hasta donde se tiene noticia, esta figura jurídica nunca logró surtir sus efectos protectores de los derechos individuales a cabalidad, ni trascendió a otras legislaciones del país.

En el año de 1853, un grupo de militares signa el *Plan de Ayutla*, con el cual se pretendió derrocar a Santa Anna a fin de instaurar un régimen de gobierno federal y democrático, convocándose en 1856 a la instalación de un Congreso Constituyente, que fue el órgano del cual derivó la *Constitución de 1857*, misma que contenía las siguientes bases:

1. Una forma de gobierno republicana, representativa y popular.
2. El reconocimiento de los derechos fundamentales en los primeros 29 artículos.
3. En cuanto a la forma de organización del Estado, se adopta la teoría clásica de la división de poderes, dividiendo el ejercicio del poder en funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

²¹ *Bicentenario de la Declaración...*, idem.

4. En lo referente a la fundamentación filosófica, tenía como bases el individualismo y el liberalismo. El primero consiste en que el Estado, al crear sus instituciones, lo hace encaminado a servir al individuo considerado en particular, no como miembro de una colectividad; y el liberalismo consiste en que el Estado debe abstenerse de intervenir en las relaciones económicas entre los particulares para dejar libre juego en materia social y económica.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución, la cual reconocía a los gobernados derechos humanos de dos tipos:

- a) Derechos fundamentales, considerados como aquellos que posee el ser humano por el hecho de serlo.
- b) Derechos civiles y políticos, que son los que conquista el hombre por el hecho de vivir en sociedad.

Teniendo como marco la Constitución de 1857, Porfirio Díaz se erige en dictador, gobernando el país por más de treinta años y propiciando un periodo de cierta estabilidad y desarrollo económico y político, cimentados en el trabajo inhumano de los campesinos en las grandes haciendas y de los obreros en la industria naciente. De esta manera, el movimiento revolucionario de 1910 se fundó en la lucha de obreros y campesinos que,

llamados por el reparto agrario y mejores condiciones de vida, hicieron de las armas una esperanza de vida digna para las generaciones futuras.

La Revolución Mexicana llegó a su fin con la promulgación de la *Constitución Política de 1917*, la primera Norma Fundamental en el mundo que consagró no sólo las garantías del hombre y del ciudadano, sino que fue más allá al reconocer derechos sociales de principal envergadura como lo fueron los derechos agrarios y laborales.

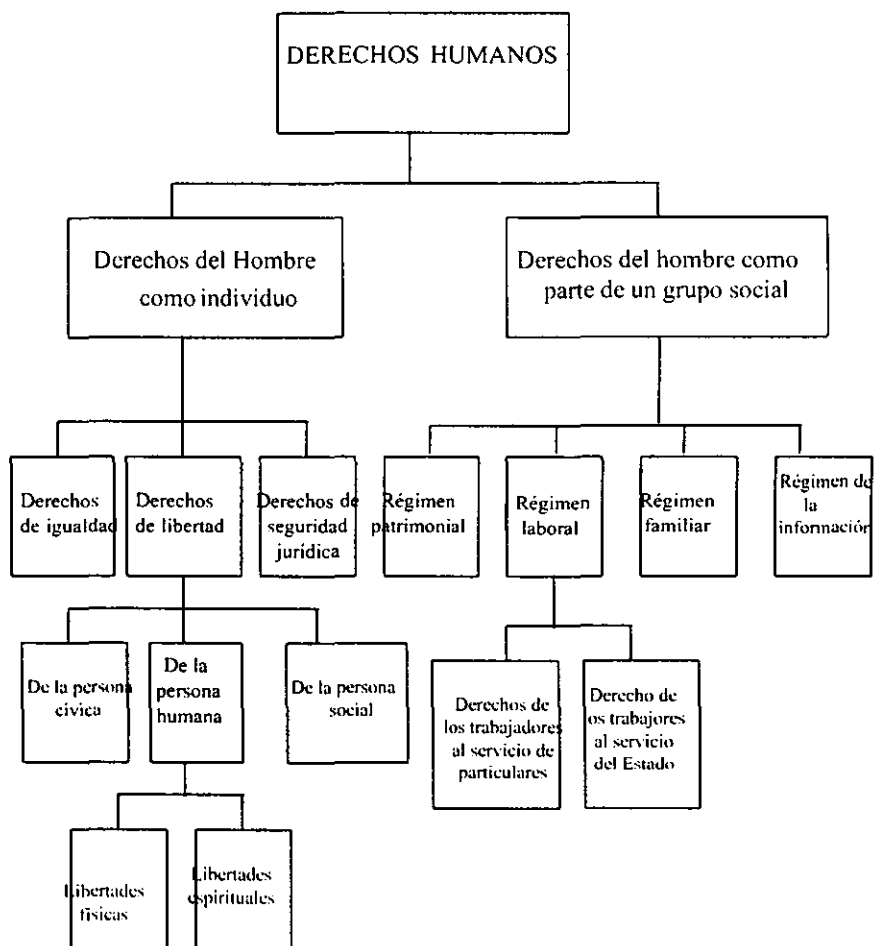
La Constitución de 1917, al igual que la de 1857, consagra en su Título Primero los derechos humanos, si bien en ésta se denominan “derechos del hombre” en tanto que en aquélla se habla de “garantías individuales”.

La declaración de derechos humanos que contiene la Constitución Mexicana de 1917 es amplia: abarca más de 80 principios sobre los derechos humanos; su clasificación únicamente se justifica por razones didácticas. No existe ningún derecho que correlativamente no tenga una obligación. No existe ninguna garantía individual que no esté a continuación constreñida por una obligación individual, como tampoco existe una garantía social sin su correlativa obligación social²².

Siguiendo a Jorge Carpizo, podemos clasificar los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental de 1917 de la siguiente manera:

²² Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1983, p. 154.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCION DE 1917



Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1990 cuando luego de la reforma al artículo 102 constitucional, por virtud de la cual se adicionó el apartado "B" que ordena la creación de organismos protectores de los derechos humanos, que se creó, por decreto del 5 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual sirvió como modelo para la consolidación de instituciones similares en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

En este capítulo hemos realizado una breve reseña sobre la naturaleza jurídica de los derechos humanos, su reconocimiento y defensa en diferentes países por medio de la institución del *Ombudsman*; en el siguiente capítulo analizaremos los antecedentes del Ministerio Público, su fundamento constitucional y por su importancia y repercusión, la forma como se organiza en el Distrito Federal.

CAPÍTULO II. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ÓRGANO ACUSATORIO DE LA RELACIÓN PROCESAL

2.1. ANTECEDENTES

Tanto la naturaleza jurídica, como el origen del Ministerio Público han sido fuertemente debatidos. Hay quienes suponen que su antecedente se encuentra en diversas instituciones de la antigüedad griega y romana, aunque otros juristas insisten en que la fuente que inspiró la institución de nuestro interés, con las características fundamentales que presenta en la época moderna, se encuentra en Francia.

2.1.1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

2.1.1.1. GRECIA

La primera referencia del Ministerio Público se encuentra en la figura griega del *Arconte*, que era un magistrado que representaba al ofendido y sus familiares cuando éstos no podían o no sabían como intervenir en los juicios; no obstante, dicha institución no se encuentra debidamente documentada, además de que se ha insistido en que entre los atenienses eran las víctimas o sus familiares quienes tenían la facultad de perseguir los delitos.

2.1.1.2. ROMA

La “Ley de las Doce Tablas”, en Roma, contiene la regulación de unos funcionarios denominados *Judices Questiones*, cuya facultad era comprobar la existencia de hechos delictivos, de ahí que se haya pretendido equiparar esta figura a la del Ministerio Público, sin embargo, dicha apreciación no es exacta, toda vez que sus atribuciones tenían un carácter jurisdiccional.

En el Libro Primero Título 19 del “Digesto”, se encuentra la figura del *Procurador del César*, quien podía actuar en representación de éste en asuntos fiscales; además, estaba facultado para imponer el orden en las colonias implementando, incluso, medidas como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia para que no volvieran.

Antes de la caída del Imperio Romano, se incorporaron a la función jurisdiccional los *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas*, quienes dependían en forma directa del *Pretor* y sus funciones se relacionaban con cuestiones policíacas.

Ya en la Edad Media, en Italia, se creó la figura de los *Sindici* o *Ministrales*, quienes actuaban como colaboradores del poder jurisdiccional presentando, oficialmente, las denuncias por los delitos cometidos.

2.1.1.3. FRANCIA

Varios autores coinciden en que el origen real del Ministerio Público se encuentra en Francia, tal y como lo enuncia Juventino V. Castro:

A Francia corresponde el alto honor de la implantación decisiva de dicha Institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo: el Ministerio Público, representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado²³.

Fue en la "Ordenanza de 23 de marzo de 1302", en Francia, donde se erigió al antiguo Procurador y Abogado del Rey como magistrado encargado de los negocios judiciales de la Corona, y no sólo ya de los negocios del Rey en particular. Asimismo, como los ofendidos o sus familiares empezaron a dejar de ejercer acción en contra de los delincuentes, se creó un procedimiento de oficio que dio lugar a la consolidación del Ministerio Público, que si bien tuvo funciones limitadas, quedaba facultado para perseguir los delitos y para hacer efectivas las multas y las confiscaciones que hubieran sido decretadas con motivo de la imposición penal.

La Institución nació en Francia, con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía francesa del siglo XIV, instituidos *pour la défense des intérêts du Prince et de l'Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El Procurador del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y

²³ Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1994, p. 4.

los erige en una *bella magistratura*. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes²⁴.

Con la Revolución Francesa, la magistratura se escinde en *Commissaires du Roi*, quienes promovían la acción penal y la ejecución, y los *Accusateurs Publics*, quienes actuaban como órganos acusadores en el debate, aunque el 13 de diciembre de 1799, con la "Ley de 22 frimario, año VIII", se vuelve a unificar la institución, "tradicción que será continuada por la Organización Imperial de 1808 a 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público -organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo-, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa"²⁵.

2.1.1.4. ESPAÑA

España retomó el concepto general del Ministerio Público francés. Ya el "Fuero Juzgo" contemplaba una magistratura especial, que tenía facultades para actuar en los tribunales acusando a los delincuentes en caso de no presentarse el interesado. Dicho magistrado actuaba en nombre y representación del rey.

En el año de 1489, en las "Ordenanzas de Medina", contenidas en el Libro V, Título XVII de la "Novísima Recopilación", se habla de fiscales, que con el

²⁴ Idem, pp. 6-7.

²⁵ Idem, p. 7.

ascenso al poder de Felipe II se dividen en una fiscalía para juicios civiles y otra para los juicios penales. "En un principio, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real"²⁶.

Después de la Conquista de América, en la época Colonial, el Procurador Fiscal se integró a la Real Audiencia en la cual intervenía a favor de las causas públicas en los asuntos en los que la Corona actuaba como protector de los indígenas, en la procuración de justicia civil y criminal, defendía los intereses legales y patrimoniales de la Hacienda Real y formaba parte del Tribunal del Santo Oficio. "En este tribunal figuró con el nombre de Promotor Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios; y para algunas funciones específicas del mismo, era el conducto entre éste y el rey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones que se dictaban"²⁷.

2.1.3. EN EL ÁMBITO NACIONAL

En México, se encuentran instituciones que ejercían funciones similares a las del Ministerio Público en el derecho precolonial, el cual era de tipo consuetudinario y tradicional.

Entre los Aztecas, el Emperador delegaba atribuciones en distintos funcionarios, entre los cuales el *Cihuacoatl* actuaba en materia de justicia:

²⁶ Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 1993, p. 97.

²⁷ *Idem*, p. 98.

El *Cihuacoatl* desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al *Hueytlatoni*, vigilaba la recaudación de los tributos; por otra parte, presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar²⁸.

El *Tlatoani*, por su parte, era el representante de Dios y por tal facultad podía disponer de la vida humana a su consideración. Asimismo, destacan entre sus facultades las de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque con frecuencia dichas facultades las delegaba a los jueces, quienes con el auxilio de alguaciles y otros funcionarios aprehendían a los delincuentes.

Como puede observarse, las instituciones citadas ejercían más bien funciones jurisdiccionales, de ahí que no puedan ser estrictamente comparadas con el Ministerio Público.

Consumada la Conquista, con la imposición del sistema jurídico español en la Nueva España, comienza a organizarse el Ministerio Público en la forma en que se encontraba en la Metrópoli. Así, la ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, integrada en la "Recopilación de Indias", establecía:

Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva a la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal²⁹.

²⁸ Idem, p. 103.

²⁹ Cit. por: Castro, Juventino V. Op. cit., p. 8.

De esta manera, las “Leyes de Indias” pretendían atemperar los abusos de los españoles sobre los indígenas, estableciéndose en ellas la obligación de respetar su gobierno, policía y usos y costumbres, en tanto no contravinieran al derecho español. “El 9 de octubre de 1549, a través de una Cédula Real, se ordenó hacer una selección para que los ‘indios’ desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administraba de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido”³⁰.

En este orden de ideas, correspondía a los alcaldes indígenas aprehender a los delincuentes y eran los caciques quienes ejercitaban la jurisdicción penal en los pueblos, con excepción de los delitos sancionados con la pena de muerte, puesto que eran de jurisdicción privativa de las Audiencias y gobernadores.

En las funciones de justicia, destaca el fiscal, funcionario procedente también del Derecho Español, quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes; aunque, en tales funciones, representaba ‘a la sociedad ofendida por los delitos’; sin embargo, el Ministerio Público no existía como una institución con los fines y caracteres conocidos en la actualidad³¹.

En el año de 1527 se integró el Fiscal a la Real Audiencia, que se componía fundamentalmente con dos Fiscales, uno para las causas civiles y otro para las penales, y los Oidores, quienes llevaban a cabo las investigaciones desde el principio del procedimiento hasta la sentencia. “En lo concerniente

³⁰ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 104.

al promotor fiscal, éste llevaba la voz acusatoria en los juicios que realizaba la Inquisición, siendo el conducto entre ese Tribunal y el Virrey, a quien entrevistaba para comunicarle las resoluciones del Tribunal y la fecha de celebración del *auto de fe*; asimismo, denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la iglesia³².

Luego del movimiento de independencia, fue sancionado el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", el 22 de octubre de 1814, conocida como la "Constitución de Apatzingán", por ser éste el lugar en el que fue rubricada. En este ordenamiento se establecía que habría dos fiscales para auxiliar en la administración de justicia, uno en materia civil y el otro en materia criminal, siendo designados por el poder Legislativo a instancia del Ejecutivo y durando cuatro años en su encargo.

La "Constitución de 1824" estableció en su artículo 124 al Ministerio Fiscal de la Suprema Corte, quien tenía la misma dignidad que los Ministros y era inamovible; asimismo, el artículo 140 instituyó a los Fiscales de los Tribunales de Circuito, aunque respecto de los juzgados no se hace mención alguna.

El 14 de febrero de 1826 se decreta una ley por virtud de la cual se reconoce la participación del Ministerio Fiscal en las causas del orden criminal en los cuales tenga interés la Federación, así como en los conflictos jurisdiccionales a fin de entablar o no el recurso de competencia, y se obliga a dicho funcionario a visitar los centros penitenciarios semanalmente.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

El 20 de mayo de ese mismo año, se expide un decreto en el que se define claramente la institución del Ministerio Público, aunque es omisa sobre los agentes. El 22 de mayo de 1834, se promulga una ley en la cual se regula la existencia de un Promotor Fiscal en cada uno de los Juzgados de Distrito, quienes eran nombrados de la misma manera que los de Circuito y tendrían las mismas atribuciones.

La "Constitución de 1836" integra, por medio de la ley de 23 de mayo de 1837, a un Fiscal adscrito a la Suprema Corte y uno para cada uno de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Si bien, a decir de Juventino V. Castro, "debe entenderse que la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México independiente, se introduce en nuestro país en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia (conocida quizá en mejor forma bajo la denominación de *Ley Lares*), dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa-Anna"³³.

Dicha Ley denominaba su Título VI "Del Ministerio Fiscal", en donde establecía la estructura orgánica de esta institución y se disponía en el artículo 246 que el Ministerio Fiscal se integraba con promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los Tribunales Superiores y fiscal del Tribunal Supremo.

³³ Castro, Juventino V. Op. cit., p. 10.

Conforme a los artículos 271 y 272 de la ley citada, el ministerio del Procurador General se ejerce en los tribunales representando al gobierno, y se reconoce como parte del Supremo Tribunal en los Tribunales Superiores o Inferiores, dependiendo del negocio de que se trate. El Procurador General es autoridad sobre los promotores fiscales y debe instruirlos conforme considere conveniente para el mejor desempeño de sus funciones:

En los términos del artículo 264 corresponde al Ministerio Fiscal promover la observancia de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte en los juicios civiles; interponer su oficio en los pleitos y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuanto crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias; e intervenir en todos los demás negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes³⁴.

El 23 de noviembre de 1855 se crea una nueva ley en la cual se establecía la facultad de los promotores fiscales a no ser recusados, formando parte de la Suprema Corte, de los Tribunales de Circuito y por decreto de 25 de abril de 1856, de los Juzgados de Distrito.

³⁴ Idem, pp. 10-11.

La "Constitución de 1857" equiparó a los fiscales con los Ministros de la Corte, "pese a que en el proyecto de esta Constitución se mencionaba al Ministerio Público, para que en representación de la sociedad promoviera la instancia. Esto no llegó a prosperar, porque se consideró que el particular ofendido por el delito no debía ser sustituido por ninguna institución, ya que este derecho correspondía a los ciudadanos; además, independizar al Ministerio Público de los órganos jurisdiccionales significaba retardar la acción de la justicia, porque estarían condicionados a que el representante del Ministerio Público ejercitara la acción penal"³⁵.

El 29 de julio de 1862, el Presidente Benito Juárez expide el "Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", estableciendo que el fiscal adscrito a la Suprema Corte debería ser oído en todos los juicios criminales o de responsabilidad, así como en las causas sobre jurisdicción y competencia de los tribunales y en cuestiones de lagunas o dudas sobre leyes; asimismo, se hace referencia a un Procurador General para la defensa de los asuntos relacionados con la Hacienda Pública.

En 1869 se expide la "Ley de los Jurados Criminales para el Distrito Federal", en la que se contemplan tres Procuradores denominados representantes del Ministerio Público, quienes eran independientes entre sí y estaban desvinculados de las cuestiones civiles.

Los "Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1884", confieren al Ministerio Público el carácter de una magistratura, cuya

³⁵ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 105.

función primordial es solicitar y auxiliar en la rápida administración de justicia a nombre y en defensa de los intereses de la sociedad ante los tribunales.

El 22 de mayo de 1900 fue reformada la Constitución, estableciendo en su artículo 96 que "La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo"³⁶.

Con base en dicho ordenamiento, fue expedida en el año de 1903 la Ley Orgánica del Ministerio Público, que al inspirarse en la institución francesa, le otorgó el carácter de "parte" en el juicio; de igual manera, dicha ley pretende consolidar al Ministerio Público como un ente institucional y unitario, de ahí que se reconozca al Procurador de Justicia como representante y cabeza de dicha institución.

2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN NUESTRA NORMA FUNDAMENTAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, establece la competencia del Ministerio Público en sus artículos 21 y 102 apartado A, que a la letra dicen:

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1805-1995*, Ed. Porrúa, 19ª ed., México, 1995.

Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Art. 102.- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del

Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley³⁷.

Sin embargo, de nuestra propia Norma Fundamental deriva la existencia de diversas competencias del Ministerio Público. Así, encontramos al Ministerio Público Federal, al Ministerio Público Militar, al Ministerio Público del Fuero Común, en cada una de las entidades federativas, y al Ministerio Público del Distrito Federal. Sobre este último enfocaremos nuestra atención.

2.3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

Hasta hace poco tiempo, el artículo 73 fracción VI base 6ª de nuestra Norma Fundamental establecía que "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

Sin embargo, como parte de las Reformas de Estado promovidas por el Gobierno Federal y los Partidos Políticos, se logró otorgar un régimen de mayor autonomía al Distrito Federal, tanto en materia administrativa como política y de gobierno, con base en los criterios contenidos en el artículo 122 del propio ordenamiento.

2.3.1. EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, 115ª ed., México, 1996, pp. 21 y 89

Este artículo, decíamos, contiene los criterios de organización política y administrativa del gobierno del Distrito Federal. respecto al tema de nuestro interés, establece en su apartado D:

Art. 122.- (...)

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento³⁸.

Enseguida veremos lo que sobre el particular establecen la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento.

2.3.2. LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, entrando en vigor al día siguiente, conforme al artículo primero transitorio. Consta de sesenta artículos normativos y cuatro transitorios.

De acuerdo con el artículo 2º de la ley en comento, la Institución del Ministerio Público se encuentra a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien puede realizar sus funciones por sí mismo o por medio de sus agentes auxiliares. Son atribuciones de esta institución:

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

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

III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

¹⁸ Idem, pp. 125-126.

IX. Promover la participación de la comunidad en los Programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. 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 al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales³⁹.

El artículo 16 reitera que el Procurador es el titular de la Institución del Ministerio Público, quien estará a cargo de la Procuraduría, la cual, a su vez, contará con Subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de su funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales y reglamentarias aplicables.

El artículo 18 estipula que la Procuraduría deberá contar con delegaciones cuyo carácter será de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, de las cuales su titular será subordinado jerárquicamente del Procurador.

³⁹ "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 1996, primera sección, p. 11.

El artículo 19 contiene los requisitos para ser Procurador, los cuales son: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, originario o vecino del Distrito Federal con una residencia mínima de dos años anteriores a la fecha de designación, tener cuando menos treinta y cinco años de edad y título profesional de licenciado en derecho con antigüedad de por lo menos diez años. Finalmente, se requiere gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito doloso o culposo grave, ni estar sujeto a proceso penal.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, entrando en vigor al día siguiente conforme al artículo primero transitorio. Se integra con cincuenta y cuatro artículos y cuatro transitorios.

En su artículo 4º enuncia a las autoridades que deben ser consideradas agentes del Ministerio Público:

Artículo 4. Serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contralor Interno, el Visitador General, los Coordinadores, el Supervisor General de Derechos Humanos y los Directores Generales cuyas unidades a su cargo realicen funciones en materia de averiguaciones previas, consignaciones y control de procesos, así como los Directores Generales de Asuntos de Menores e Incapaces, Jurídico Consultivo, del Ministerio Público en lo Civil, del Ministerio Público en lo Familiar, de Atención a Víctimas de Delito; igualmente los

Generales de Asuntos de Menores e Incapaces, Jurídico Consultivo, del Ministerio Público en lo Civil, del Ministerio Público en lo Familiar, de Atención a Víctimas de Delito; igualmente los Delegados y Subdelegados, Directores y Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental y demás servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran⁴⁰.

A lo largo del Reglamento se establecen, en forma puntual, las atribuciones que corresponden a cada una de las autoridades y organismos que integran dicha Procuraduría.

Nuestro propósito en éste capítulo ha sido el de hacer un recuento del desarrollo histórico del Ministerio Público, a fin de destacar que en la actualidad, conforme a lo prescrito en nuestra Norma Fundamental y la legislación secundaria, corresponde al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, lo que en consecuencia significa que es este organismo el encargado de la integración de la averiguación previa, bajo los términos que la propia ley establece, destacando su obligación de preservar los derechos de la víctima frente al agente ofensor y la preservación de los derechos humanos del ofendido fundamentalmente. En el siguiente capítulo, por tanto, abordaremos la naturaleza jurídica de la averiguación previa y los elementos que la constituyen.

⁴⁰ "Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio de 1996, p. 3.

CAPÍTULO III. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA AVERIGUACIÓN PREVIA

3.1. ANTECEDENTES

Tal y como quedó establecido en el capítulo anterior, corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos, la cual, siguiendo al jurista Carlos M. Oronoz, "consiste en perseguir los delitos, significando con ello el hecho de buscar y de avocarse todos los elementos del ilícito, a efecto de que una vez reunidos pueda dicha Institución mediante un juicio lógico jurídico concluir que son bastantes los elementos ahí reunidos para presumir que se encuentra acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad penal de la persona a quien se le imputa el delito, para que pueda pedir ante el Órgano Jurisdiccional la aplicación de la pena correspondiente"⁴¹.

La función persecutoria, por tanto, se integra con un contenido y una finalidad. El contenido es la realización de los actos requeridos a fin de evitar la evasión de la acción de la justicia en tanto que la finalidad es la pretensión que existe de hacer valer la norma, ya sea mediante la aplicación al sujeto activo del delito de la pena señalada por la ley, o en su caso, mediante la resolución que dicte el Juzgador por virtud de la cual se dé reconocimiento al Derecho.

⁴¹ Oronoz Santana, Carlos M. *Manual de Derecho Procesal Penal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed., México, 1983, pp. 56-57.

De acuerdo con Oronoz Santana, la función persecutoria se rige conforme a los principios de la iniciación, de oficiosidad y de legalidad, a saber:

1. El principio de la iniciación, conocido también como requisitos de procedibilidad, sin los cuales el Ministerio Público no puede avocarse al conocimiento de los delitos.
2. El principio de oficiosidad, lo que significa que una vez que el Órgano Investigador tenga conocimiento de un hecho delictuoso, no se requiere que las partes lo inciten a reunir elementos, sino que el Ministerio Público *motu proprio* realizará todas las actividades necesarias.
3. El principio de legalidad, si bien el Órgano Investigador realiza de oficio sus pesquisas, éstas no pueden efectuarse fuera de los extremos que la misma ley marca, quedando esas actividades sujetas a la ley⁴².

Finalmente, debemos indicar que la función persecutoria se constituye con dos elementos, que son:

- a) Averiguación previa.
- b) Ejercicio de la acción penal.

⁴² Idem, p. 59.

3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, el término "averiguación" proviene del latín *ad*, que significa a, y *verificare*, que proviene de *verum*, verdadero y *facere*, hacer, por lo tanto, averiguar significa "indagar la verdad hasta conseguir descubrirla"⁴³.

La averiguación previa está considerada en el artículo 1º fracción I del Código Federal de Procedimientos Penales como una fase del procedimiento penal, y se integra con todas aquellas diligencias que deba hacer el Ministerio Público a fin de ejercitar la acción penal. "La averiguación tiene por objeto que el Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del diligenciado, en definitiva, se trata de una preparación para el ejercicio de la acción penal"⁴⁴.

Los maestros Sergio García Ramírez y Victoria Adato definen la averiguación previa en los siguientes términos:

La averiguación previa, especie de instrucción administrativa, procura el esclarecimiento de hechos *-corpus criminis-* y de participación en el delito *-probable responsabilidad*. Se desarrolla ante la autoridad del Ministerio Público, que sólo después deviene parte procesal. Comienza con la noticia del crimen obtenida por la denuncia o la

⁴³ Márquez Piñeiro, Rafael. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, 6ª ed., México, 1993, p. 299.

⁴⁴ *Ibidem*.

querella y culmina con el ejercicio de la acción penal o la resolución de archivo⁴⁵.

Para el jurista José Franco Villa, el procedimiento penal mexicano se divide en cuatro fases o periodos:

- a) Preparación de la acción procesal.
- b) Preparación del proceso.
- c) Proceso.
- d) Ejecución.

En este orden de ideas, la averiguación constituye la fase inicial del periodo de preparación de la acción penal, el cual culmina con la consignación.

Desde este punto de vista, la averiguación previa puede definirse como "la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias legalmente necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes"⁴⁶.

En términos similares el maestro Guillermo Colín Sánchez señala que "la preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Agente del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias

⁴⁵ García Ramírez, Sergio y Victoria Adato de Ibarra. *Prontuario del proceso Penal Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 22.

⁴⁶ Franco Villa, José. *El Ministerio Público Federal*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 150.

que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, para cuyos fines debe estar integrado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad⁴⁷.

Finalmente, el jurista Osorio y Nieto proporciona dos definiciones de averiguación previa, al distinguirla como fase del procedimiento penal y como expediente:

Como fase del procedimiento penal puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

En tanto que expediente, es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal⁴⁸.

Así pues, encontramos que la averiguación previa constituye una fase o etapa dentro del procedimiento penal, previa al ejercicio de la acción, por virtud de la cual el Ministerio Público realiza todas las acciones necesarias a fin de determinar si se integra o no un delito y la presunta responsabilidad sobre el mismo.

⁴⁷ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 271.

⁴⁸ Osorio y Nieto, César Augusto. *La Averiguación Previa*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1997, p. 4.

3.3. ELEMENTOS

De acuerdo con el artículo 16 párrafo segundo de nuestra Norma Fundamental, para que la autoridad judicial libre una orden de aprehensión debe haber previamente:

1. Una denuncia, acusación o querrela de un hecho que la ley considere delito.
2. La existencia de datos que permitan acreditar la integración de los elementos del tipo penal, es decir, que haya fundamentación legal.
3. Asimismo, la existencia de datos mediante los cuales pueda acreditarse la probable responsabilidad del indiciado, es decir, que haya motivación.

La denuncia, acusación o querrela se conocen por la doctrina como requisitos de procedibilidad. "Los requisitos de procedibilidad son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica"⁴⁹.

⁴⁹ Idem, p. 9.

3.3.1. DENUNCIA

La denuncia, de acuerdo con Osorio y Nieto, es "la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio"⁵⁰.

Carlos Oronoz y Franco Villa, por su parte, amplían dicha definición y coinciden en que la denuncia se integra con tres elementos, a decir:

Podemos decir que la denuncia, es la relación de hechos que se consideran delictuosos ante el Órgano Investigador, quien es el que inicia lo que se conoce como averiguación previa, de donde señalaremos que como rasgos distintivos de la denuncia encontramos:

1. Una narración de hechos, presumiblemente delictivos.
2. Ante el Órgano Investigador.
3. Hecha por cualquier persona⁵¹.

Respecto al primer elemento, el denunciante debe exponer con claridad y sencillez los hechos presuntamente delictuosos sin la intención de que el autor de dichos actos sea castigado o perseguido. La denuncia puede hacerse en forma oral o por escrito, de manera pacífica y respetuosa, previniéndose al denunciante sobre el particular cuando exista omisión de ello.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Oronoz Santana, Carlos M. Op. cit., p. 64.

La denuncia debe hacerse ante el Órgano Investigador, es decir, ante el Representante Social o Ministerio Público, pues la finalidad es que éste se entere que los intereses sociales han sido transgredidos con la comisión de un probable delito.

Finalmente, sobre el tercer elemento se ha llegado a suponer que la denuncia sólo puede ser hecha por personas particulares y no por autoridades, lo cual es contrario a los criterios contenidos en nuestra legislación vigente.

Por su parte, Guillermo Colín Sánchez define a la denuncia en los siguientes términos:

La palabra denuncia o el término denunciar, desde el punto de vista gramatical, significa: aviso, poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos⁵².

La denuncia, según afirma el autor de referencia, debe distinguirse como un simple medio informativo y como requisito de procedibilidad.

En el primer supuesto se refiere a la información que cualquier persona puede proporcionar al Agente del Ministerio Público respecto de lo que sabe acerca de la comisión de un delito, ya sea que quien proporcione la

acerca de la comisión de un delito, ya sea que quien proporcione la información sea el propio ofendido o se trate de un tercero, lo cual, además, constituye un deber que la propia ley impone. "Denunciar los delitos, es de interés general, porque al quebrantarse lo dispuesto en algún ordenamiento jurídico, provoca un sentimiento de repulsión, hacia el infractor; a todos importa que, previa la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, en su caso, se determine la sanción y ésta se cumpla"⁵³.

Así pues, la denuncia como medio informativo es equivalente a la noticia del delito o *notitia criminis*, la cual "no es un requisito de procedibilidad para que el representante del Ministerio Público se avoque a la investigación del delito; bastará que dicho funcionario esté informado, por cualquier medio, para que de inmediato, quede obligado a practicar las investigaciones necesarias que le permitan concluir, en su oportunidad, si una conducta o hecho de que tiene conocimiento, constituye una infracción penal y, siendo así, quién es el probable autor"⁵⁴.

Así pues, la denuncia, como *notitia criminis*, puede ser hecha por cualquier persona, en tanto que la denuncia, como requisito de procedibilidad, compete única y exclusivamente al Ministerio Público, en el ejercicio de la acción penal.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Idem, p. 275.

3.3.2. ACUSACIÓN O QUERELLA

Hemos dicho que el artículo 16 constitucional establece que no podrá librarse orden de aprehensión si no media denuncia, acusación o querella, con lo cual se emplea estos dos últimos términos como sinónimos, en ello coinciden los teóricos del Derecho.

La querella, según Sergio García Ramírez y Victoria Adato, tiene un doble significado: "como sinónimo de acción privada y como simple requisito de procedibilidad. En México, donde priva el monopolio acusador del Ministerio Público, la querella es siempre requisito de procedibilidad que se resume en una manifestación de conocimiento sobre hechos delictuosos y una expresión de voluntad a efecto de que se lleve adelante la persecución procesal. Este requisito se plantea en el caso de los llamados 'delitos privados', para cuya persecución predomina el interés privado sobre el público. Aun cuando dentro de la evolución general del sistema penal, la persecución privada constituye una fase generalmente superada, razones de política criminal han mantenido cierto ámbito de vigencia de la querella, que en ciertas hipótesis tiende a ampliarse"⁵⁵.

Así pues, a diferencia de la denuncia, en la querella sí existe la intención del querellante de que se castigue al presunto culpable por el hecho delictual.

Para el jurista Osorio y Nieto, la querella se define como "una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el

⁵⁵ García Ramírez, Sergio y Victoria Adato de Ibarra. Op. cit., p. 25.

ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal", por lo que respecta a la acusación, ésta consiste en "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"⁵⁶. Como puede observarse, no existe mayor diferencia entre ambos términos, aunque es más común el uso del término querrela.

Guillermo Colín Sánchez define el concepto de nuestro interés en los siguientes términos:

La querrela, es el derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento del representante del Ministerio Público y con ello dar su anuencia para que investigue y se persiga al autor⁵⁷.

José Franco Villa, por su parte, indica que la querrela "es la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el Órgano Investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga al autor del delito"⁵⁸. Así pues, de dicha definición podemos mencionar los siguientes elementos:

- Se realiza una narración de hechos que se presume constituyen un delito.
- La narración debe ser hecha por la persona ofendida.

⁵⁶ Osorio y Nieto, César Augusto. Op. cit., p. 9.

⁵⁷ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 280.

⁵⁸ Franco Villa, José. Op. cit., p. 173.

- El deseo de que se castigue al autor de los hechos delictivos debe quedar de manifiesto.

Siguiendo a Colín Sánchez, para que una querrela se tenga como formulada legalmente debe satisfacer condiciones de requisitos y contenido.

Respecto a los requisitos, podrán presentar la querrela:

- a) El ofendido.
- b) Su representante legítimo.
- c) El apoderado, "que tenga poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas" (art. 264, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

Por lo que hace al contenido, la querrela debe expresar:

- a) La narración oral o escrita de los hechos.
- b) La ratificación por quien la presenta ante la autoridad correspondiente.

La querrela, hemos dicho, constituye un derecho en favor del ofendido o agraviado, por tal motivo, se extingue con su muerte, por perdón, por consentimiento, por muerte del responsable y por prescripción.

a) La muerte del ofendido es causa de extinción de la querrela sólo para el caso de que este no la hubiere ejercitado previamente a su muerte, pues en caso contrario no existe motivo alguno para que el Ministerio Público cese en cumplir con sus funciones.

b) "El perdón, es el acto, a través del cual, el ofendido por el delito, su legítimo representante o el tutor especial, manifiestan ante la autoridad correspondiente que no desean se persiga a quien lo cometió"⁵⁹. El perdón puede ser otorgado durante la averiguación previa, en el proceso y en ciertos casos durante la ejecución de la sentencia.

c) El desistimiento, tiene como efecto principal el cese de la intervención de la autoridad, puede presentarse durante la averiguación previa o en la fase de instrucción procesal, y la resolución en la cual se asiente, produce efectos plenos, es decir, que no podrá ejercitarse una queja por los mismos hechos y contra de la misma persona.

d) Con la muerte del ofensor automáticamente se extingue el derecho de querrela, toda vez que no existe ya objeto ni finalidad en la misma.

e) De acuerdo con el artículo 107 del Código Penal, la acción penal derivada de delitos que se persiguen por querrela prescribe en un año contado a partir de la fecha en que el querellante tenga conocimiento del delito y del delincuente, fuera de esta circunstancia el término de prescripción será de tres días.

⁵⁹ Colín Sánchez, Guillermo. Op cit., p. 288.

3.3.3. FUNDAMENTACIÓN

Tanto la fundamentación como la motivación constituyen dos garantías constitucionales reguladas en el artículo 16 de nuestra Norma Fundamental, el cual establece en su párrafo primero:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde y motive** la causa legal del procedimiento.

(...)⁶⁰.

Así pues, según nos aclara Osorio y Nieto, "Fundamentar es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto"⁶¹.

Siguiendo a Ignacio Burgoa, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad constituyen la garantía de legalidad, la cual retoma en nuestra Norma Fundamental vigente del espíritu de la Constitución de 1857, y que consiste en que cualquier acto de molestia a los que se refiere el artículo 16 del propio ordenamiento, debe estar previsto en una disposición normativa general. "La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de

⁶⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 10.

⁶¹ Osorio y Nieto, César Augusto. Op. cit., p. 36.

legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite⁶².

De esta forma, de acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa la exigencia de fundar los actos que realiza la autoridad se traduce en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen⁶³.

Así pues, como puede observarse, los cuatro principios citados se traducen en que la autoridad debe tener la base de su creación en una ley y el acto que ésta realice debe tener sustento, asimismo, en un ordenamiento jurídico general, por lo tanto, dentro de la averiguación previa la fundamentación es una garantía de los gobernados consagrada en el artículo 16 constitucional.

⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., p. 596.

⁶³ *Ibidem*.

3.3.4. MOTIVACIÓN

Siguiendo a César Augusto Osorio y Nieto, podemos definir la motivación en los siguientes términos:

Motivar es exponer con claridad los argumentos lógicos que permiten adecuar la conducta o hecho a las normas jurídicas invocadas.

En la motivación deben señalarse los hechos, las pruebas que los demuestran, el enlace lógico que adecue aquellos a las normas abstractas y la conclusión que implica la mencionada adecuación.

La motivación es un razonamiento en el cual se contienen las consideraciones que permiten concluir que una conducta o hecho se enmarca, coincide con la norma jurídica⁶⁴.

En este orden de ideas, la motivación implica la adecuada vinculación y particularización entre las conductas que motivan los actos de molestia por la autoridad hacia los gobernados y la precisión de su ilegalidad prevista en una norma jurídica. Es esto lo que determina las fronteras entre un acto de autoridad motivado y otro que no lo está. "La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específica en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad"⁶⁵.

⁶⁴ Osorio y Nieto, César Augusto. Op. cit., p. 37.

⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ingacio. Op. cit., p. 598.

Así pues, como puede observarse, la averiguación previa, siguiendo la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, debe fundarse y motivarse a fin de que los derechos humanos de los ciudadanos no se vean transgredidos por esta autoridad, por lo que la integración de la averiguación previa constituye una serie de actos que requieren de cuidado y en muchos de los casos de secrecía absoluta, a fin de salvaguardar los derechos de la víctima y de la propia sociedad, de ahí que consideremos que la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal debe regularse para que se aclare justamente en qué casos pueden hacerse públicas las actuaciones del Ministerio Público y en cuáles no, tal y como trataremos de establecer en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

En la integración de la averiguación previa deben observarse determinadas condiciones o requisitos que la propia ley establece, a fin de salvaguardar los derechos humanos de las personas involucradas en la comisión de los delitos. De esta manera, la ley confiere obligaciones al Ministerio Público y derechos al indiciado y a la víctima del delito o al ofendido por la actualización del mismo.

4.1.1. OBLIGACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Diversas son las disposiciones que generan obligaciones al Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, comenzando con las que derivan de nuestra propia Norma Fundamental, y para el caso del Distrito Federal, encontramos también obligaciones diversas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y, finalmente, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, veamos.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1) Conforme al artículo 5º, el Ministerio Público no puede obligar al indiciado a realizar trabajos sin que para ello exista su consentimiento y se le otorgue remuneración por ello.
- 2) En el artículo 8º se establece la obligación de contestar por escrito toda petición que haya sido formulada en los mismos términos, es decir, también por escrito.
- 3) Del artículo 13 derivan dos obligaciones, la primera es la imposibilidad de aplicar leyes privativas a las conductas atribuidas al indiciado: la segunda hace referencia a la obligación que tiene el Ministerio Público del orden civil de conocer de los delitos del orden militar si en ellos se encuentra involucrado algún civil.
- 4) En el artículo 14 encontramos tres tipos de obligaciones:
 - La no aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de las personas.
 - Llevar a cabo el procedimiento conforme a las formalidades esenciales.
 - Actuar conforme a las leyes vigentes con anterioridad al hecho investigado.
- 5) Del artículo 16 se desprenden diversas obligaciones, a saber:
 - Las personas sólo podrán ser detenidas en caso de urgencia o delito flagrante.

- Realizar actos de molestia e los particulares en el goce de sus derechos sólo mediante mandato escrito fundado y motivado.
 - A la mayor brevedad poner al detenido a disposición de la autoridad judicial.
 - Si no existen pruebas que apoyen una acusación y sólo hay una imputación, no podrá el Ministerio Público privar a la persona de su libertad.
 - No retener a los indiciados por más de cuarenta y ocho horas, dentro de este plazo se deben poner a disposición del juez u ordenar su libertad.
 - En relación con el artículo 18, el Ministerio Público tiene la obligación de detener al presunto autor del delito si éste se sanciona con pena privativa de libertad.
 - Finalmente, y en relación con el artículo 19, el Ministerio Público debe reunir los elementos del tipo penal y probar la probable responsabilidad del indiciado para proceder a su consignación.
- 6) En el artículo 17 se establece la obligación de no privar a las personas de su libertad por deudas de carácter puramente civil.
- 7) En el artículo 18 encontramos dos tipos de obligación para el Ministerio Público, la primera es que los probables responsables de la comisión de delitos no deben recluirse en los mismos sitios destinados a quienes se encuentran bajo proceso o cumpliendo sentencia, la segunda se refiere a los menores infractores, a quienes se deberá remitir a la mayor brevedad al Consejo de Menores del Distrito Federal.

8) Conforme al artículo 19, el Ministerio Público no deberá maltratar e impedirá que se realice este tipo de prácticas en contra de los indiciados. Asimismo, deberá abstenerse de molestar sin motivo legal, o imponer gabelas o contribuciones a los indiciados. Finalmente, deberá notificar al indiciado sobre los términos de la acusación en su contra, el lugar, tiempo y circunstancias en que se realizó el delito que se le atribuye así como los elementos que integran al mismo.

9) En el artículo 20 se encuentran entre sus fracciones diversas obligaciones, a saber:

- En la fracción II se encuentran dos, la primera es no obligar al indiciado a que preste su declaración y la segunda es evitar dejar incomunicado al indiciado y no intimidarlo ni torturarlo.
- Conforme a la fracción V, el Ministerio Público debe recibir todas las pruebas que le ofrezca el indiciado.
- De acuerdo con la fracción VII, debe otorgar facilidades al indiciado para que conozca todos los elementos que constan en la averiguación previa a fin de que prepare su defensa.
- En la fracción IX encontramos tres obligaciones: permitir que el indiciado cuente con un defensor, informarle los derechos que conforme a este ordenamiento se consignan a su favor y designarle un defensor si él no lo hace.
- Con la fracción X se inhibe la prolongación de la detención por ausencia en el pago de honorarios o cualquiera otra prestación en dinero.

10) Finalmente, el artículo 21 contiene la obligación del Ministerio Público de perseguir e investigar los delitos.

II. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

- 1) En el artículo 2º se establece la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercitar la acción penal.

- 2) Tres obligaciones derivan del artículo 3º:
 - De la fracción I, dirigir la Policía Judicial en la práctica de las actuaciones encaminadas a la comprobación de los elementos del tipo penal.
 - En la misma fracción se establece que el Ministerio Público debe realizar por sí mismo las diligencias tendientes a la comprobación de los elementos del tipo penal.
 - La fracción III ordena que el indiciado sea detenido en casos urgentes o flagrantes.

- 3) En el artículo 3º bis se establece la obligación de poner en libertad al indiciado y no ejercitar la acción penal si se presentan excluyentes de responsabilidad, mediante el consentimiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

- 4) En el artículo 4º se ordena la realización de diligencias en averiguaciones previas sin detenido, a fin de comprobar los requisitos que establece el artículo 16 constitucional para solicitar la orden de aprehensión.

- 5) En el artículo 9º se establece la obligación de prestar atención médica de urgencia a las víctimas u ofendidos, así como recibir del mismo la

información que pueda proporcionarle y que le permita integrar los elementos del tipo penal, la probable responsabilidad y la justificación de la reparación del daño.

- 6) En el artículo 9° bis se señala que el Ministerio Público debe facilitar a la víctima del delito de violación la identificación del sujeto activo sin que ella pueda ser vista o identificada por el indiciado.
- 7) El artículo 12 establece que a toda hora y aún en los días feriados se practicarán actuaciones.
- 8) Conforme al artículo 20, el Ministerio Público podrá imponer multas que no excedan de un día de salario mínimo vigente en el Distrito Federal como corrección disciplinaria.
- 9) En el artículo 30 se establece que si existe urgencia se comisionará a los secretarios para que tomen la declaración de testigos.
- 10) Del artículo 33 se desprende la obligación de imponer medidas de apremio, las cuales consistirán en multas de un día de salario mínimo, arresto de no más de 36 horas y auxilio de la fuerza pública.
- 11) En el artículo 38 se obliga al Ministerio Público a solicitar la práctica de diligencias fuera del Distrito Federal de conformidad con los convenios de colaboración que hayan sido celebrados con las diversas procuradurías de justicia de los estados.

- 12)El artículo 39 contiene dos tipos de obligaciones: llevar a cabo las diligencias en cualquier lugar dentro del Distrito Federal y librar las citaciones dentro de esta localidad sin que para ello se requiera del exhorto.
- 13)El artículo 94 establece que el Ministerio Público deberá recoger las pruebas o vestigios en la comisión de delitos, cuando ello sea posible, dejando constancia en actas de ellos.
- 14)En el artículo 95 se señala que deberá describir de manera detallada el estado y circunstancias conexas a las personas o cosas relacionadas con el delito.
- 15)El artículo 96 estipula la obligación de nombrar peritos en caso necesario a fin de tener una apreciación debida de las circunstancias de la persona o cosas relacionadas con el delito, integrando el dictamen de los peritos en la averiguación previa.
- 16)Conforme al artículo 97, se deberá dejar constancia en el acta del reconocimiento exhaustivo de los lugares que tengan que ver con la averiguación previa.
- 17)En el artículo 98, se le obliga a recoger al inicio de la investigación las armas, instrumentos o cualquier clase de objetos que tengan que ver con el delito, no importando el lugar en que se encuentren, entregándole

- recibo a la persona a quien se recojan y agregando un duplicado del mismo al acta.
- 18) Conforme al artículo 99, el Ministerio Público debe ordenar que intervengan peritos con la finalidad de que realicen un dictamen sobre el lugar, armas, instrumentos u objetos.
- 19) Dichos instrumentos deben ser sellados, retenidos y conservados por el Ministerio Público, dejando constancia de ello en el acta, de acuerdo con el artículo 100; asimismo, este artículo estipula que a los poseedores, propietarios o representantes legales de vehículos les serán entregados éstos en depósito una vez realizada la inspección ministerial.
- 20) El artículo 101 dispone que se levanten planos del lugar del delito, se tomen fotografías del lugar y de las víctimas del delito, se elabore copia o diseño de los instrumentos o efectos del mismo y cuando proceda se agregue copia de los mismos en la averiguación previa.
- 21) Se debe dejar constancia cuando así lo señalen los peritos de que determinadas huellas o vestigios del delito han desaparecido, así como las probables causas y medios empleados para tal desaparición, conforme al artículo 102.
- 22) El artículo 103 determina que si en la perpetración del delito no se dejan huellas, inmediatamente se procederá a recabar la prueba testimonial o cualquiera otra que permita comprobar la ejecución del delito.

23) En el artículo 104 se estipula la obligación para el Ministerio Público de que dispense la realización de la autopsia y entregue el cadáver a quien lo reclame, si de las diligencias de la averiguación previa se desprende que la muerte no fue causada por delito alguno.

24) Cuando se tratare del delito de homicidio, el Ministerio Público describirá con detalle el cadáver, ordenando a los peritos que lleven a cabo la autopsia describiendo el cadáver y señalando las causas que hayan originado la muerte (artículo 105).

25) En el artículo 106 se encuentran tres obligaciones relacionadas con el delito de homicidio:

- Identificar a los cadáveres por medio de testigos.
- Si lo anterior no es posible, tomarles fotografías, incorporando al acta un ejemplar y exhibiendo otro en lugares públicos, con los datos que se tengan para la identificación y exhortando a quienes reconozcan al cadáver para que se presenten a declarar.
- Hacer una descripción detallada de la indumentaria de los occisos, guardándola en depósito seguro.

26) En el artículo 109 bis se previene que en caso de delito sexual el Ministerio Público se encargue de que la víctima sea explorada y atendida por personal médico de su propio sexo.

27)El artículo 122 contiene la obligación de integrar los elementos del tipo penal, acreditando la presunta responsabilidad del indiciado a fin de ejercitar la acción penal.

28)Del artículo 126 deriva la obligación del Ministerio Público de cuidar que los enfermos o lesionados con carácter de detenidos sean atendidos en hospitales públicos y por excepción en instituciones privadas.

29)En el artículo 134 bis se confieren tres tipos de obligaciones, a saber:

- Mantener en áreas de seguridad a los detenidos que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas o estupefacientes, quienes por sus condiciones mentales parezcan peligrosos, así como a quienes el Ministerio Público considere que pudieran evadirse de la acción de la justicia.
- No obstante lo anterior, esta autoridad deberá estar pendiente de que los indiciados no sean incomunicados, intimidados o torturados.
- Cuando el indiciado no nombre a su defensor, se deberá nombrar un defensor de oficio.

30)Deberá aceptar todo tipo de pruebas consideradas idóneas, estableciendo su autenticidad mediante criterios legales, de conformidad con el artículo 135.

31)En el artículo 137 se establece que el Ministerio Público está obligado a admitir la confesión del inculpado en cualquier momento de la averiguación previa.

- 32) Conforme al artículo 139, el Ministerio Público deberá llevar a cabo la inspección ministerial, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, permitiendo la concurrencia de ésta a fin de que formule las observaciones que considere prudentes.
- 33) De acuerdo con el artículo 140, deberá procurar que cuando se practique la inspección estén presentes los peritos para que emitan su dictamen.
- 34) En el artículo 144 se ordena realizar la reconstrucción de los hechos.
- 35) Del artículo 152 deriva la obligación de solicitar de la autoridad judicial la orden para la práctica de cateos.
- 36) Conforme al artículo 162, se debe solicitar la intervención de peritos cuando para el examen de personas u objetos se haga necesario contar con conocimientos especiales.
- 37) En caso de que el indiciado sea indígena, el artículo 165 bis obliga al Ministerio Público a que se haga de información que le permita conocer sus rasgos culturales.
- 38) El artículo 169 estipula que se deben señalar a los peritos el tiempo en que deben emitir su dictamen, apremiándolos y apercibiéndolos de que en caso de omisión se ejercerá en su contra la acción penal correspondiente.

- 39) Si no se cuenta con peritos titulados, conforme a los artículos 171 y 172 se debe señalar peritos prácticos.
- 40) Los peritos se citarán en la misma forma que los testigos (art. 173).
- 41) En el artículo 174 se estipula que deberán formularse a los peritos todas las preguntas que se considere oportuno haciéndolo constar en la averiguación previa; asimismo, el Ministerio Público debe proporcionar a este especialista la información con que cuente y abstenerse de tratar de incidir en la opinión del mismo.
- 42) En el artículo 176 se señala que cuando lo juzgue conveniente, podrá asistir al peritaje sobre personas u objetos.
- 43) Cuando el peritaje se realice sobre sustancias consumibles, el Ministerio Público se encargará de que sólo se involucre la mitad de las mismas, salvo que por su escasez sea imposible efectuar el dictamen sin consumirlas todas, dejando constancia de ello en la averiguación previa (art. 179).
- 44) El artículo 180 ordena la designación de peritos oficiales, en cuya ausencia, deberán nombrarse entre los docentes de escuelas nacionales o entre los funcionarios o empleados técnicos adscritos a la Administración Pública Federal, a falta de éstos, podrá nombrar cualquier otro perito.

- 45)El artículo 182 obliga al Ministerio Público a que ordene a los peritos que participen en diligencias involucradas con casos determinados que examinen la averiguación previa en todo o en parte.
- 46)Cuando alguna persona relacionada con la averiguación no hable español, deberá nombrar un intérprete perito (art. 183).
- 47)Examinará a los testigos, conforme al artículo 189.
- 48)No podrá obligar a que declaren el tutor, curador, cónyuge, parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado y en la colateral hasta el tercer grado, ni a quienes estén ligados por amor, respeto o gratitud con el indiciado; cuando dichas personas de manera voluntaria soliciten les sea tomada su declaración, ello se hará constar en la averiguación (art. 192).
- 49)Si existen circunstancias que presumiblemente influyan en los testimonios, se dejará constancia de ello en la averiguación (art. 193).
- 50)De conformidad con el artículo 194, se dejará constancia en la averiguación previa sobre la razón de lo que los testigos dicen.
- 51)Los artículos 195 y 196 estipulan que la citación de testigos ausentes se hará mediante cédulas o llamadas telefónicas que reúnan los requisitos legales.

- 52) Citar personalmente al testigo en el lugar en que se encuentre o en su domicilio, se no se localiza en él, se dejará constancia de la persona que haya recibido la cédula. También puede citarse a los testigos por correo (art. 197).
- 53) Cuando los testigos se encuentren fuera del Distrito Federal se les citará por medio de exhortos (art. 200).
- 54) Si el testigo no está en posibilidad física de presentarse a declarar a la Agencia del Ministerio Público, se tomará su declaración en su propio domicilio (art. 201).
- 55) Cuando el testigo sea un alto funcionario de la Federación, se tomará su declaración en su domicilio u oficina, pudiendo también solicitarla por oficio urgente, salvo que el funcionario desee rendir su declaración personalmente en la Agencia del Ministerio Público (art. 202).
- 56) Los testigos se examinarán por separado y en presencia del Secretario, en cuya diligencia podrán estar los interesados en la averiguación previa (art. 203).
- 57) Cuando se trate de sordos, mudos, ciegos o personas que no hablen el español, podrán acompañarse de otra persona (art. 204).

- 58) Antes de rendir su testimonio, el Ministerio Público deberá apercibir a los testigos sobre las sanciones penales a que pueden hacerse acreedores en caso de falsedad o de negarse a declarar o a llevar a cabo la protesta legal (art. 205).
- 59) El Ministerio Público debe asentar en la averiguación los datos generales del testigo luego de preguntárselos, así como si existen sentimientos de odio o rencor entre el testigo y el indiciado o el ofendido (art. 206).
- 60) Conforme al artículo 207, hará a los testigos las preguntas que considere pertinentes.
- 61) La declaración de los testigos debe ser redactada con claridad, empleando en lo posible las palabras empleadas por el mismo, asimismo, debe permitir que el testigo dicte o escriba su declaración (art. 208).
- 62) Leer o permitir al testigo que lea su declaración y enmendarla si así lo desea, haciendo constar en el acta cuando no sepa o se niegue a firmar (art. 211).
- 63) Los menores de 18 años de edad no deben protestarse, sólo exhortarse a conducirse con la verdad (art. 213).
- 64) Procurar que antes de que rindan su declaración, los testigos no se hayan comunicado entre sí o por medio de otra persona (art. 216).

65) Investigar de oficio los delitos de que tenga noticia, salvo que la ley establezca su persecución mediante querrela o algún requisito que aún no se haya cumplido (art. 262).

66) En el artículo 265 se consigna la obligación de trasladarse inmediatamente al lugar de los hechos investigados, dando fe de las personas o cosas que tengan relación con el delito y tomando los datos de los testigos, de quienes se debe procurar que declaren lo más pronto posible.

67) Del artículo 266 deriva la obligación de detener al presunto responsable en caso de flagrancia o urgencia.

68) En el artículo 269 se consagran diversas obligaciones:

- Cuando se recojan objetos, entregarle al detenido un recibo sobre los mismos.
- Informar al detenido los derechos que tiene durante la averiguación previa conforme a lo previsto en la Carta Magna.
- Hacer del conocimiento del indiciado el delito por el cual se le acusa, quién lo acusa, así como los derechos de comunicarse con quien juzgue conveniente, designar persona de su confianza para su defensa y no declarar o no hacerlo en su contra.
- Designar un traductor al indiciado cuando sea indígena a fin de que le haga saber sus derechos.
- En caso de que el indiciado sea extranjero, avisar sobre su detención a la representación consular o diplomática.

- Avisar al servicio público de localización de personas sobre la detención.
- Dejar asentado en la averiguación previa el nombre y cargo de la persona que ordenó y/o llevó a cabo la detención, así como el informe circunstanciado de este último o de quien recibió al indiciado.

69) En el artículo 270 se establece que el Ministerio Público tome los datos generales e identifique al detenido antes de trasladarlo a la prisión preventiva; hacerle saber que tiene derecho a nombrar a su defensor y tomarle protesta al mismo.

70) Conforme al artículo 270 bis, deberá solicitar al órgano jurisdiccional el arraigo del indiciado.

71) El artículo 271 contiene diversas obligaciones:

- Cuando lo solicite el indiciado, deberá fijarle garantía tomando en consideración los elementos con que cuente la averiguación previa.
- Hacer del conocimiento del indiciado que debe comparecer ante esta Institución para la realización de la averiguación previa y en su caso ante el juez a quien consigne la causa.
- Cuando exista desobediencia injustificada de las órdenes indicadas al indiciado, hará efectiva la garantía otorgada.
- Cuando la averiguación previa se lleve a cabo por delitos que sean de competencia de juzgados mixtos de paz o cuando la pena para los mismos no exceda de cinco años de prisión, si se cumplen las condiciones establecidas en la ley, deberá conceder arraigo domiciliario con extensión al lugar en que se encuentre su centro de trabajo.

72) Remitir a la autoridad judicial de manera inmediata al presunto responsable y la averiguación previa que corresponda (art. 272).

73) Actuar conforme a lo previsto en los reglamentos y leyes orgánicas respectivas (art. 273).

74) Cuando sea de su conocimiento, dar inicio a la averiguación previa en la comisión de delitos que se persigan de oficio, agregando en la averiguación los datos que contenga el parte de policía o la denuncia, así como las pruebas aportadas por las personas que hayan notificado el delito y las que se obtengan en el lugar de los hechos y que se refieran al cuerpo del delito o a la probable responsabilidad (art. 274)..

75) En el artículo 276 encontramos, asimismo, varias obligaciones:

- En delitos perseguibles por querrela, asentar los datos generales del querellante y sus huellas digitales.
- Comprobar su personalidad.
- Si la denuncia o querrela no reúne los requisitos contenidos en éste precepto, se deberá prevenir al denunciante o querellante para que la modifique y se ajuste a ellos.
- Informar sobre la trascendencia jurídica de la presentación de la denuncia o querrela al denunciante o querellante y las penas en que se incurre por falsedad de declaraciones.

- 76) De acuerdo con el artículo 278, se deben llevar libros en que se asiente el trámite de los asuntos, así como integrar los expedientes con las copias de los documentos que se reciban y de los que integran la averiguación previa.
- 77) Describir con detalle las armas u objetos que reciba con motivo de la investigación de un delito; si se trata de dinero, contarlos y señalar el tipo de moneda de que se trate y su número; cuando sean joyas, especificarlas, entregando recibo sobre el dinero o alhajas que se reciban (art. 279).
- 78) Conforme al artículo 280 debe recibir la protesta formal de peritos y testigos, apercibiendo a estos últimos para el caso de que se conduzca con falsedad.
- 79) En el artículo 284 se estipula que debe asentar en el acta las modalidades que se refieran a la comisión del delito.
- 80) Del artículo 285 deriva la obligación de asentar las observaciones relativas al carácter del indiciado.
- 81) Finalmente, en el artículo 285 Bis establece la obligación de nombrar a un traductor para el indiciado cuando éste no hable o no entienda bien el idioma español.

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

- 1) Conforme a la fracción I del artículo 2º, es obligación del Ministerio Público perseguir los delitos del orden común llevados a cabo en el Distrito Federal.

- 2) Del artículo 3º en sus diversas fracciones se desprende diversas obligaciones:
 - Debe recibir denuncias y querellas (fracción I).
 - Realizar las investigaciones de los delitos que le competan con el apoyo de las autoridades, entidades o dependencias enunciadas en el artículo 23 de la propia ley (fracción II).
 - Llevar a cabo las diligencias y conseguir pruebas que permitan comprobar los elementos del tipo penal, la probable responsabilidad y la reparación del daño (fracción III).
 - Ordenar que se detenga y/retenga a los presuntos delincuentes (fracción IV).
 - Tener bajo resguardo los instrumentos, objetos y productos del delito y cuidar de la conservación de huellas digitales (fracción V).
 - Restituir de manera provisional e inmediata al ofendido en el goce de sus derechos, si han sido acreditados los elementos del tipo penal, exigiendo, si se estima necesario, el otorgamiento de garantía (fracción VI).
 - Conceder la libertad provisional a los indiciados (fracción VII).

- Pedir al órgano jurisdiccional que se expidan las órdenes de cateo y de arraigo, así como las demás medidas precautorias que estime pertinentes (fracción VIII).
- Actuar para que en los delitos perseguibles por querrela se logre la conciliación (fracción IX).
- Decidir el no ejercicio de la acción penal (fracción X).
- Poner a los menores infractores a disposición del Consejo de menores (fracción XI).
- Poner a disposición del órgano jurisdiccional a quienes siendo inimputables mayores de edad hayan cometido una conducta tipificada como delito (fracción XII).

3) De acuerdo con el artículo 14, el Ministerio Público debe solicitar los informes, documentos y opiniones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas y municipios de la República, así como de los particulares.

4) Conforme al artículo 24, ejercerá autoridad y mando sobre la policía judicial.

5) Del artículo 25 se desprende que el Ministerio Público también ejercerá autoridad y mando sobre los Servicios Periciales, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponda a los peritos.

- 6) Excusarse del conocimiento de asuntos en que intervengan cuando exista alguna de las causas de impedimento que la propia ley señala para el caso de magistrados y jueces del orden común (art. 54).
- 7) Finalmente, deberá abstenerse de desempeñar algún otro cargo oficial, a excepción de los que sean autorizados por el Procurador, siempre y cuando no resulten incompatibles con sus funciones. No podrán ejercer la abogacía, salvo en defensa propia, de su cónyuge, concubina, ascendientes, descendientes, hermanos, adoptantes o adoptados. No actuará como depositario, apoderado judicial, tutor, curador, albacea judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o en concurso, corredor, comisionista, árbitro o arbitrador (art. 65).

IV. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

- 1) Conforme al artículo 1º, el Ministerio Público deberá aplicar este ordenamiento.
- 2) Y de acuerdo con el artículo 17, deberá hacer valer de oficio las circunstancias excluyentes de responsabilidad.

4.1.2. DERECHOS DEL INDICIADO

Los derechos del indiciado y de la víctima durante la averiguación previa, derivan de las obligaciones del Ministerio Público, como contraprestaciones de éstas, de tal manera, dichos derechos se encuentran también regulados en la Constitución General de la República, en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal y en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dentro de este ordenamiento, las garantías que salvaguardan los derechos del indiciado durante la averiguación previa quedan contenidas en los artículos 5º, 8º, 13, 14, 16, 17, 18, 20 fracciones II, V, IX y X, y 21, que se refieren al trabajo no obligatorio, derecho de petición y contestación de

escritos, competencia de autoridades, fundamentación y motivación, delitos del orden militar, no aplicabilidad de leyes especiales, obligación de ser juzgado mediante un procedimiento previamente establecido, actuar conforme a las formalidades legales, aplicabilidad de las leyes nuevas en beneficio más no en perjuicio, aplicabilidad de leyes a las resoluciones, procedencia de la detención, detención en caso de delito flagrante o caso urgente, libertad inmediata cuando se trate de una simple acusación, no ser retenido por más de cuarenta y ocho horas por el Ministerio Público, ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, realización de cateos conforme a determinados requisitos, consignación, no ser aprisionado por deudas de carácter civil, diferenciación de los lugares de la detención, derechos de menores de edad, no recibir malos tratos y conocer el motivo de la detención, no ser incomunicado, intimidado o torturado, conocer los términos de la acusación para preparar su defensa, nombrar a un defensor, ofrecer pruebas, no ser obligado a declarar, no ser privado de la libertad por ausencia de pago de honorarios, responsabilidad civil o similar.

II. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento consagra los derechos del indiciado durante la averiguación previa en sus artículos 3° bis, 59, 100, 126, 132, 134 bis, 136, 152, 165 bis, 183, 184, 187, 188, 203, 262, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273 y 285 bis, los cuales hacen referencia a la libertad del indiciado y al no ejercicio de la acción penal en su contra, en caso de excluyente de

responsabilidad; no ejercicio de la acción penal con la sola confesión del inculpado; entrega de vehículos en depósito a sus propietarios, poseedores o representantes legales; recibir atención médica si se encuentran lesionados, heridos o enfermos; ser detenidos sólo mediante orden del Ministerio Público; que no haya rejas en los lugares de la detención y que existan condiciones válidas para la confesión; no ser incomunicado, intimidado o torturado; tener teléfonos disponibles y nombrar a un defensor desde el momento de la detención; que los cateos se lleven a cabo con el cumplimiento de los requisitos formales; se reconozca la personalidad y cultura en caso de ser indígena; se le designe intérprete; rendir declaración en su idioma; en caso de ser sordomudo, si sabe leer y escribir, formular interrogatorios y declaraciones por escrito; que los testigos se examinen separadamente; no ser detenido en delitos que requieran querrela y esta no haya sido formulada oportunamente; ser privado de la libertad sólo en caso de delito flagrante o urgencia; que se haga constar el día, lugar y hora de la detención, el nombre y cargo de quienes la practicaron, la imputación en su contra y el nombre del denunciante en su caso, que se le informó sobre su derecho a comunicarse, a designar su defensor y a no declarar; si el indiciado es indígena, asignarle un traductor quien le informará sobre sus derechos; si es extranjero, que se llame a su representación diplomática o consular y se informe de la detención al servicio público de localización de personas; obtener la libertad bajo caución; arraigo domiciliario con extensión al centro de trabajo; presentarse en forma directa ante el juez y no ser internado en reclusorios preventivos cuando se trate de delitos imprudenciales cuya pena no exceda de cinco años de prisión; que el Ministerio Público y la policía Judicial investiguen los hechos sujetándose a

la normatividad aplicable vigente; en caso de no hablar o no entender el castellano el indiciado, asignarle un traductor para que lo asista desde el primer día de la detención y en todos los actos procedimentales subsecuentes en comunicación con su defensor.

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

Conforme a este ordenamiento, el artículo 3º fracción IV establece que las detenciones deben llevarse a cabo mediante el cumplimiento de lo previsto por el artículo 16 constitucional; la fracción VII señala el derecho del indiciado durante la averiguación previa de que se le conceda la libertad provisional en los términos señalados por el artículo 20 constitucional; la fracción X confiere el derecho del indiciado a que no se ejercite la acción penal si los hechos no son constitutivos de delito, si no se acredita su probable responsabilidad, por prescripción de la acción penal, si de las diligencias practicadas se desprende la existencia de alguna causa excluyente de delito, si no se puede probar la existencia del delito; la fracción IX se refiere a los menores infractores, los cuales serán remitidos al Consejo de Menores; finalmente, la fracción XII se refiere al derecho que tienen los mayores de edad inimputables de ser puestos a disposición de la autoridad jurisdiccional cuando se requiera la aplicación de medidas de seguridad.

IV. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

Del artículo 56 y 117 de este ordenamiento deriva la garantía a favor del indiciado de ser juzgado por leyes nuevas si éstas le benefician, incluso, puede llegarse a la extinción de la acción penal.

4.1.3. DERECHOS DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO

La Constitución Federal vigente contiene las garantías de la víctima durante la averiguación previa fundamentalmente en los artículos 8º y 21, que se refieren al derecho de petición y a la facultad persecutoria de los delitos por parte del Ministerio Público.

Por lo que respecta al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, los artículos 9º, 9º bis, 110, 135, 139, 144, 184, 203, 205, 262, 271, 273, 274 y 276 establecen los derechos del ofendido durante esta fase procesal, señalando que pueden poner a disposición del Ministerio Público toda la información con que cuenten para establecer la culpabilidad del indiciado y le sea reparado el daño; en caso del delito de violación, puede identificar al agresor sin ser vista por él; que el Ministerio Público practique todo tipo de diligencias aún en días festivos; y su competencia dentro de todo el Distrito Federal; recibir atención médica, psicológica o ginecológica por personal médico de su mismo sexo; ser atendido por médicos particulares en su propio domicilio en caso de lesiones; solicitar al Ministerio Público que realice la reconstrucción de los hechos; presentar su

declaración en su propio idioma; que el ministerio Público permita su presencia en la declaración de testigos; antes de que comiencen su declaración los testigos, señalarse las sanciones aplicables en caso de falsedad de declaraciones o de negarse a declarar o a protestar; solicitar del Ministerio Público la investigación de los delitos; que se garantice la reparación del daño; que el Ministerio Público se sujete a las disposiciones legales conducentes; que esta Institución inicie la averiguación previa en cuanto tenga conocimiento del delito perseguible de oficio; recibir orientación para la formulación de querellas; que el ministerio Público reciba las denuncias o querellas en forma verbal o escrita, en el primero de los casos, hacerlo constar en el acta correspondiente.

Con relación a los derechos de la víctima u ofendido durante la averiguación previa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece en su artículo 2º fracción I la obligación del Ministerio Público de perseguir los delitos del orden común; y en su fracción II, la obligación de la citada Institución de promover de manera pronta y completa la debida impartición de justicia. En su artículo 3º fracción I se acredita el derecho a denunciar o querellarse ante el Ministerio Público; en su fracción VI, la restitución provisional e inmediata en el goce de sus derechos si no se afecta a terceros y se han acreditado los elementos del tipo; de las fracciones VIII, IX, XI y XII derivan también garantías para el ofendido, al obligar al Ministerio Público en los términos que ya citamos con anterioridad.

4.2. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

4.2.1. NATURALEZA JURÍDICA

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fue creada mediante la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF), la cual se sustenta en el artículo 102 apartado B de la Norma Fundamental y toma como modelo la Ley de la Comisión Nacional.

Conforme a su artículo 1º, las disposiciones contenidas en la LCDHDF son de orden público e interés social, y tienen su ámbito territorial de competencia en el Distrito Federal.

En el artículo 2º de la propia Ley se establece la naturaleza jurídica de la CDHDF, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con responsabilidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano⁶⁶.

Mediante esta disposición, se le otorga a la CDHDF un carácter independiente de la Administración Pública, si bien en el artículo 9º se

⁶⁶ "Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1993.

estipula que su presidente será nombrado por el Ejecutivo Federal, bajo la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. No obstante, conforme al párrafo segundo del propio artículo 9º, se señala que el Presidente de la República solicitará, mediante el jefe de Gobierno del Distrito Federal, opiniones no vinculatorias a asociaciones, colegios e instituciones que considere pertinentes para hacer la designación del funcionario de referencia.

Lo anterior permite, de acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, que "tanto el presidente de la Comisión Nacional como el de la del Distrito Federal estén dotados de estabilidad durante el ejercicio de su encargo y por lo tanto no podrán ser destituidos sino mediante el juicio de responsabilidad establecido por el título IV de la propia Constitución Federal (artículos 24 de la Ley Nacional, 16 de la del Distrito Federal)"⁶⁷.

⁶⁷ Fix-Zamudio, Héctor. *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1996, p. 19.

4.2.2. COMPETENCIA

La LCDHDF contiene en su Capítulo III las atribuciones y competencia de la Comisión, las cuales enuncia en su artículo 17, que a la letra dice:

ARTÍCULO 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II. Conocer e investigar a petición de parte o de oficio presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de índole administrativa de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3° de esta ley.

b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita.

IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;

VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

VII. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;

VIII. Expedir su reglamento interno;

IX. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos;

X. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para su ejercicio se promoverá la

instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto, y

XI. Las demás que le otorgue la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios⁶⁸.

Asimismo, en su artículo 18 se determinan las restricciones a la propia Comisión, conforme al cual no podrá conocer:

- a) Sobre actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- b) Sobre resoluciones de carácter jurisdiccional.
- c) En conflictos de carácter laboral.
- d) En tratándose de interpretación de disposiciones constitucionales o legales.

Por su parte, el Capítulo I del Reglamento interno de la CDHDF establece, asimismo, la competencia de dicho organismo por presuntas violaciones a los derechos humanos en los siguientes términos:

ARTÍCULO 13. Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 17 de su ley, la Comisión del Distrito Federal tendrá competencia en el Distrito Federal, para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición e justicia que ejerzan jurisdicción local en la misma entidad⁶⁹.

⁶⁸ "Ley de la Comisión..." Op. cit.

⁶⁹ "Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", en *Diario Oficial de la*

4.2.3. PROCEDIMIENTO DE QUEJAS POR VIOLACIÓN

Tanto la Ley como el Reglamento de la CDHDF previenen que el procedimiento que se siga ante esta instancia debe ser ágil y expedito, sujetándose sólo a las formalidades esenciales para documentar los expedientes, procurándose el contacto directo entre los involucrados para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

I. DISPOSICIONES GENERALES.

A. PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.

El artículo 27 de la Ley contiene diversos supuestos sobre quiénes pueden presentar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos:

- En principio, puede hacerlo cualquier persona.
- En caso de menores o incapacitados, lo hará su tutor o curador.
- Si se está privado de la libertad o desaparecido, cualquier persona podrá denunciar el hecho, aún siendo menor de edad.
- Las Organizaciones No Gubernamentales para la defensa de los derechos humanos que se encuentren legalmente constituidas, podrán hacer también denuncias ante la CDHDF.

El derecho para presentar una queja precluye en un año, contado a partir de que se inicie la ejecución de los actos presuntamente violatorios o de que se

tenga conocimiento de los mismos; dicho plazo podrá ampliarse cuando a juicio de la CDHDF se trate de casos graves.

No precluye el plazo para presentar quejas contra presuntas violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad (art. 28 LCDHF).

B. FORMA.

Conforme al artículo 30 de la Ley en comento, las quejas deben ser presentadas por escrito, con firma o huella digital o datos de identificación del quejoso, a excepción de que éste no pueda escribir, sea menor de edad o en casos urgentes, en que la queja podrá presentarse de manera oral o mediante cualquier forma eléctrica o electrónica de comunicación, en cuyo caso deberá ratificarse dentro de los siguientes cinco días a su presentación.

Cuando el quejoso se encuentre privado de su libertad, hará llegar su queja a la Comisión por medio de los encargados de los centros de detención, internamiento o readaptación social o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar en que se encuentre o hacerlo personalmente por teléfono.

La CDHDF pondrá a disposición de los quejosos un formulario para facilitar el trámite de la queja, los orientará y apoyará sobre el contenido de la

misma y en caso de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les asignará en forma gratuita un traductor (art. 32 LCDHDF).

C. REGISTRO Y DENUNCIA DE QUEJAS.

La CDHDF llevará un registro de las quejas y denuncias que se presenten, expidiendo un acuse de recibo sobre las mismas. Si se considera que la instancia es inadmisibile por su manifiesta improcedencia o estar infundada, será rechazada en un plazo no mayor de diez días hábiles mediante un acuerdo motivado. Cuando con absoluta notoriedad se observe que la queja no es competencia de la CDHDF, se orientará al denunciante para que recurra a la autoridad correspondiente (art. 33 LCDHDF).

Si el contenido de la queja es obscuro, la CDHDF requerirá al quejoso por escrito para que la aclare, si éste no lo hace después del segundo requerimiento, el expediente se archivará por falta de interés (art. 34 LCDHDF).

D. NOTIFICACIÓN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Admitida la queja, la CDHDF la hará del conocimiento de la autoridad señalada como presunta responsable y al titular del órgano del que dependan, pudiendo hacerlo vía eléctrica o electrónica en casos de urgencia, solicitándole un informe por escrito sobre los actos u omisiones que les son atribuidos en la queja (art. 36 LCDHDF).

E. INFORME DE AUTORIDAD.

La autoridad presuntamente responsable tiene un término de quince días naturales para rendir su informe, aunque en casos urgentes, a juicio de la Comisión, dicho plazo podrá reducirse (art. 36 LCDHDF).

El informe de la autoridad contendrá: antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los hechos que les son imputados. existencia en su caso de los mismos y los elementos informativos que documenten el caso (art. 37 LCDHDF).

Si el informe no se rinde o no se hace en tiempo o no se presenta la documentación de apoyo, la CDHDF tendrá por ciertos los hechos que se imputan a la autoridad sobre la cual se recibió la queja, salvo prueba en contrario (art. 38 LCDHDF).

F. MEDIDAS PRECAUTORIAS, DE CONSERVACIÓN O RESTITUTORIAS.

Conforme al artículo 39 de la Ley, según lo requiera la naturaleza del asunto, el presidente de la CDHDF o los visitadores están facultados para solicitar a las autoridades competentes que tomen las medidas precautorias, de conservación o restitutorias con la finalidad de que se evite la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos denunciados, o la generación de daños de difícil reparación; de igual

manera, pueden pedir la modificación de actos cuando las situaciones que los justificaron hayan cambiado.

G. CONCILIACIÓN.

El procedimiento que se sigue ante la CDHDF es eminentemente conciliatorio, de ahí que el artículo 40 de la Ley estipule que la Comisión buscará que se logre un acuerdo entre las partes, teniendo siempre como fundamento el respeto a los derechos humanos. De lograrse la conciliación se dará fin al expediente, con la condición de que la autoridad involucrada acredite el cumplimiento de las medidas conciliatorias en un término de quince días, el cual podrá ser ampliado cuando la naturaleza del asunto así lo requiera.

H. INVESTIGACIÓN.

Si la queja no se resuelva satisfactoriamente de inmediato, la Comisión abrirá una fase de investigación conforme a las siguientes atribuciones:

I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones de derechos humanos la presentación de informes o documentos complementarios;

II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos, documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;

III. Practicar visitas e inspecciones, mediante personal técnico o profesional;

IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y

V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto⁷⁰.

II. PRUEBAS.

De acuerdo con los artículos 42, 43 y 44 de la Ley, todas las pruebas que regule el sistema jurídico mexicano son admisibles en este procedimiento; pueden ser solicitadas por la CDHDF de oficio, o presentadas por las partes involucradas; deberán ser valoradas conforme a los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad con la finalidad de que generen convicción respecto a los hechos reclamados; serán la base, junto con los documentos que obren en el expediente de referencia, para la emisión de conclusiones que servirán de base a las recomendaciones que se expidan.

III. ACUERDOS Y RECOMENDACIONES.

A. TIPOS DE ACUERDO.

Los acuerdos que emita la CDHDF pueden ser de dos tipos: de trámite o de no responsabilidad.

⁷⁰ Artículo 41, "Ley de la Comisión..." Op. cit.

El acuerdo de trámite, se puede dictar en el curso de las investigaciones, es obligatorio para las partes y su incumplimiento trae aparejadas sanciones y responsabilidades previstas por la propia Ley.

El acuerdo de no responsabilidad se dicta en el caso de que de la investigación derive que las autoridades no han incurrido en las violaciones a los derechos humanos que se les imputan.

B. PROYECTO DE RECOMENDACIÓN.

El proyecto de recomendación (o el acuerdo de no responsabilidad, en su caso), será formulado por el Visitador, tomando en cuenta los hechos, argumentos, pruebas, elementos de convicción y diligencias practicadas que permitan establecer si las autoridades han violado o no los derechos humanos de los quejosos. En el proyecto de recomendación se señalan las medidas procedentes con las que se permita la restitución de los derechos de los afectados y en su caso, la reparación del daño.

C. RECOMENDACIÓN.

Los proyectos de recomendación y los acuerdos de no responsabilidad son valorados por el presidente de la CDHDF, quien puede hacerle observaciones y modificaciones para suscribirlo (art. 47 LCDHDF).

La recomendación no tiene carácter vinculatorio para la autoridad a quien se dirige y no puede tampoco anular, modificar o dejar sin efecto las

resoluciones o actos motivo de la queja. La autoridad a quien se emitió la recomendación deberá informar a la Comisión dentro de los quince días hábiles siguientes al en que la reciba, si la acepta, caso en el cual tendrá diez días para acreditar su cumplimiento, dicho plazo podrá ampliarse cuando el caso lo requiera. (art. 48 LCDHDF).

Las recomendaciones sólo serán emitidas para casos concretos y no son aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón (art. 52 LCDHDF).

D. RECURSOS.

Conforme al artículo 53 de la Ley, se pueden interponer recursos de queja o impugnación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- Contra acuerdos.
- Contra resoluciones definitivas.
- Por omisión o inacción de la CDHDF.
- Contra el informe sobre el cumplimiento de recomendaciones.

IV. NOTIFICACIONES.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley, la CDHDF queda obligada a notificar de manera oportuna y fehaciente a los quejosos sobre:

- Los resultados de la investigación.

- La recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos respecto a las violaciones a los derechos humanos (o el acuerdo de no responsabilidad en su caso).
- La aceptación de la recomendación.
- La ejecución de la misma.

El artículo 55 de la Ley estipula que el Presidente de la Comisión debe publicar todas las recomendaciones de la Comisión, salvo que, en casos excepcionales, determine que las mismas sólo deban comunicarse a los interesados.

4.3. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 2º FRACCIONES I Y II, 3º Y 6º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL; 17 FRACCIÓN IV Y 60 DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y 100 Y 101 DE SU REGLAMENTO, A FIN DE REGULAR BAJO QUÉ CRITERIOS DEBE CONSIDERARSE QUE LA INFORMACIÓN ES CONFIDENCIAL

Hemos visto que la defensa de los derechos humanos constituye uno de los valuartes del siglo XX, sin embargo, en muchas ocasiones esta defensa a ultranza degenera en obstáculo para el buen desempeño de las instituciones y la persecución de los delitos, sobre todo en casos en los que se requiere una estricta confidencialidad respecto de la información que se maneja, de

ahí que consideremos que, sin hacer mella sobre la importante labor de la CDHDF, se debe regular de manera más precisa sobre el manejo de la misma, a fin de evitar que sea la Comisión la que de manera unilateral determina si ésta debe estar o no disponible, para lo cual proponemos las siguientes reformas.

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

Consideramos que debe reformarse el artículo 2º, que consta de once fracciones, a fin de que se incluyan facultades al Ministerio Público para determinar en que casos debe considerarse que la información es confidencial, quedando las fracciones I y II de la siguiente manera:

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

I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, ***actuando con la mayor confidencialidad en la persecución de los delitos tipificados como graves por las leyes respectivas;***

II. 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, ***coordinándose con la***

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuando se estime pertinente, justificando con toda claridad los casos en que no le pueda proporcionar información por estar considerada como absolutamente confidencial.

Respecto del artículo 3º, que consta de XIII fracciones, creemos que debe adicionarse una fracción en la cual se haga referencia a la facultad del Ministerio Público de determinar los casos en que no pueda proporcionarse información por constituir un secreto que permita el buen ejercicio de sus funciones en la persecución delictual.

Artículo 3. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

XIII. Determinar durante la averiguación previa de delitos graves en qué casos la información que se maneja debe ser considerada estrictamente confidencial;

XIV. Las demás que establezcan las normas aplicables.

Finalmente, el artículo 6º, que consta de cuatro fracciones, debe ser adicionado en su fracción II en los siguientes términos:

Artículo 6. Las atribuciones en materia de derechos humanos, comprenden:

II. 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,
***justificando con toda claridad los casos en que
no pueda proporcionar información por ser ésta
considerada estrictamente confidencial
conforme a esta Ley y a las normas aplicables;***

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Hemos dicho que esta Ley faculta a la Comisión para que sea ella la que determine en qué casos y bajo qué supuestos debe considerarse el manejo de la información como confidencial, es por ello que deben reformarse los artículos 17 fracción IV y 60 para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, **tomando en consideración los casos en que el Ministerio Público solicite la confidencialidad tratándose de los casos previstos por la ley.**

ARTÍCULO 60. Cuando las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentos afirmen que tienen carácter confidencial comunicarán a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las razones para considerarlos así. En este supuesto, la Comisión tendrá la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se le proporcione la información o documentos, **a excepción de los casos en que el Ministerio Público se reserve el manejo de información por considerarla estrictamente confidencial conforme a las leyes respectivas.**

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

De este Reglamento se propone reformar los artículos 100 y 101 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 100. Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el presidente, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público al que vaya dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para cumplimiento de la recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública en un plazo de entre 2 y 10 días después de su notificación. Cuando las acciones u omisiones solicitadas no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, la recomendación se podrá dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación, **en caso, contrario se guardará la mayor discreción y confidencialidad posible incurriendo incluso en responsabilidad de acuerdo con la Ley por el omisión de esta disposición.**

ARTÍCULO 101. Las recomendaciones se publicarán, ya sea de manera íntegra o en síntesis, en la *Gaceta de la Comisión del Distrito Federal*. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el presidente de la Comisión del Distrito Federal podrá disponer que la recomendación no sea publicada. **Cuando la recomendación involucre información que el Ministerio Público considere estrictamente confidencial, deberá tomarse en consideración su opinión sobre la reserva o publicidad que haya de darse a la misma.**

Consideramos que con lo anterior se puede lograr una vinculación más adecuada entre la CDHDF y el Ministerio Público para que la persecución de los delitos se haga sin presiones que inhiban la actividad de éste y en consecuencia se logre un mejor combate a la delincuencia y a la impunidad.

CONCLUSIONES

Del desarrollo de la presente investigación, podemos derivar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La fuente que da origen a los derechos humanos es la dignidad humana.

SEGUNDA.- Los derechos humanos pueden ser concebidos desde las posturas jusnaturalista o juspositivista.

TERCERA.- Para el jusnaturalismo existen principios morales universalmente válidos, de tal manera que los sistemas jurídicos deben adecuarse aquéllos, pues el derecho es la realización de los valores morales y de justicia.

CUARTA.- Para el juspositivismo no necesariamente existe un lazo entre derecho y moral, pues los sistemas normativos se integran como fenómenos sociales determinados por la experiencia, de ahí que sólo pueda hablarse de la existencia de derechos humanos si éstos se consagran en sistemas jurídicos positivos.

QUINTA.- Las garantías individuales son los derechos subjetivos públicos que todo orden jurídico prescribe en favor de los gobernados, siendo éstos los titulares del derecho y el Estado, o sujeto pasivo, el obligado a salvaguardarlos.

SEXTA.- Nuestra Norma Fundamental confiere el régimen de competencia del Ministerio Público Federal en sus artículos 21 y 102 apartado A, en tanto que el relativo al Ministerio Público del Distrito Federal se consagra en el artículo 122 inciso D, del cual deriva la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996 y su Reglamento, publicado en el Diario Oficial el 17 de julio del mismo año.

SEPTIMA.- Conforme a dicha normatividad, corresponde al Ministerio Público la función persecutora de los delitos, la cual se integra con la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal.

OCTAVA.- La averiguación previa constituye una etapa del procedimiento penal por medio de la cual el Ministerio Público realiza las acciones necesarias para determinar si se integra o no un delito y la presunta responsabilidad sobre el mismo, con lo cual se ejerce la acción penal de ser procedente.

NOVENA.- La averiguación previa, siguiendo la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, debe fundarse y motivarse a fin de evitar la transgresión de los derechos humanos.

DECIMA.- Tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de su Reglamento, derivan determinadas obligaciones para el Ministerio Público que deben observarse en el Distrito Federal en la integración de la averiguación previa, las cuales se traducen a su vez en derechos, tanto para el indiciado como para la víctima u ofendido por el delito.

DECIMA PRIMERA.- La CDHDF es un organismo autónomo de la administración pública, encargado de hacer cumplir las disposiciones contenidas en la LCDHDF, las cuales son de orden público y de interés social y tienen su ámbito de competencia en el Distrito Federal, refiriéndose en lo fundamental a la defensa de los derechos humanos por las presuntas violaciones a los mismos cometidas por las autoridades en contra de los particulares.

DECIMA SEGUNDA.- Las recomendaciones emitidas por la CDHDF a las autoridades que hayan violado los derechos humanos de algún particular no tienen carácter vinculante, pero su fuerza radica en la publicidad que se hace sobre los casos, a fin de que la sociedad repruebe las conductas de la autoridad y de esa forma le presione para actuar a favor de los derechos humanos.

DECIMA TERCERA.- No obstante, la defensa de los derechos humanos ha degenerado en muchas ocasiones en obstáculo para el buen desempeño de las instituciones en la persecución de los delitos, sobre todo en los casos en que se requiere que la información sea manejada con absoluto sigilo para evitar con ello la impunidad.

DECIMA CUARTA.- La LCDHDF dispone que la propia Comisión determinará los casos en que la información será tomada con reserva y confidencialidad, sin embargo, consideramos que tratándose de la integración de la averiguación previa, sobre todo de los delitos considerados como graves, no debe corresponder a dicha autoridad calificar la información bajo su criterio, sino que es el Ministerio Público, como autoridad que procede de buena fe y que conoce el riesgo de hacer públicos los datos contenidos en la averiguación previa, quien debe determinar si se puede o no proporcionar los fundamentos requeridos por la CDHDF, tomando en consideración el bienestar general y en lo posible, la lucha contra la impunidad.

DECIMA QUINTA.- Por lo anterior, estimamos que deben adicionarse en los términos propuestos los artículos señalados de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF) y de su Reglamento, con la única finalidad de lograr que la persecución de los delitos se realice sin presiones y se avance con ello en el efectivo combate a la delincuencia y a la impunidad, lo cual es el mayor reclamo de la sociedad en los momentos actuales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Abascal C., Salvador. *Los Derechos Humanos al Alcance de Todos*, Ed. Diana, México, 1991.
- Castro, Juventino V. *Ensayos Constitucionales*, Textos Universitarios, México, 1977.
- Barrita López, Fernando A. *Averiguación Previa* (Enfoque Interdisciplinario), Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993.
- Bidart Campos, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México, 1989.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, Funciones y Disposiciones, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1994.
- Castro, Juventino V. *La Procuración de la Justicia Federal*, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1995.
- Cruz Agüero, Leopoldo de la. *Procedimiento Penal Mexicano*, (Teoría, Práctica y Jurisprudencia), Ed. Porrúa, México, 1995.
- Díaz de León, Marco A. *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*, Comentado, Ed. Porrúa, México, 1990.
- Díaz de León, Marco A. *Código Federal de Procedimientos Penales*, Comentado, Ed. Porrúa, México, 1991.
- Díaz de León, Marco A. *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1989, 2 T.

- Díaz Müller, Luis. *Manual de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991/3.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1995, 4 T.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Ed. Porrúa, México, 1995.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, Estudios Comparativos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- García Ramírez, Sergio. *Curso de Derecho Procesal Penal*, Ed. Porrúa, México, 1992.
- García Ramírez, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*, La Reforma de 1993-1994, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1995.
- García Ramírez, Sergio. *Proceso Penal y Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993.
- Gros Espiell, Héctor. *Estudios Sobre Derechos Humanos II*, Ed. Civitas, Madrid, 1988.
- Hernández López, Aarón. *El Proceso Penal Federal*, Comentado, Jurisprudencia Aplicable y Doctrina, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1994.
- Herrera Ortiz, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*, Ed. Pac, México, 1991.
- Mancilla Ovando, Jorge Alberto. *Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal*, Estudio Constitucional del Proceso Penal, Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1995.
- Osorio y Nieto, César Augusto. *La Averiguación Previa*, Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1994.
- Pineda Pérez, Benjamín Arturo. *El Ministerio Público como Institución Jurídica del Distrito Federal*, Ed. Porrúa, México, 1991.

- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Textos Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991/4.
- Rowat, Donald C. *El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1995*, Ed. Porrúa, 19ª ed., México, 1995.
- Venegas Álvarez, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?*, UNAM, México, 1988.
- Zamora-Pierce, Jesús. *Garantías y Proceso Penal*, Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1994.

VI. LEGISLACIÓN

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, 115a. ed., México, 1996.
- *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*, Ed. Porrúa, 50ª ed., México, 1996.
- *Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal*, Ed. Pac, 8ª. ed., México, 1997.
- “Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1993.
- “Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de abril de 1996.
- “Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1993.

- “Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de julio de 1996.