

303
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL MINISTERIO PUBLICO DEL ORDEN COMUN
Y LOS DERECHOS HUMANOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROMAN FRANCISCO JIMENEZ GARCIA

ASESOR: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS



MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 mis Padres:

**Luisa García Méndez y
Félix Jiménez Vázquez.**

A mis Hermanos:

**Honorina, Eustaquio, Edgardo, Edilberta, Luis,
Gregorio, Gerardo y Esperanza Elizabeth.**

**A mis tíos, sobrinos y
demás familiares.**

A mis amigos.

**Al Lic. Roberto Ayila Ornelas,
por su valiosa asesoría.**

**A los miembros de mi Honorable
Jurado.**

**EL MINISTERIO PÚBLICO DEL ORDEN COMÚN Y
LOS DERECHOS HUMANOS.**

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I. Diferentes Conceptos	
a). - Sociedad.....	1
b). - Derecho.....	4
b.1). - Derecho Público.....	6
b.2). - Derecho Privado.....	6
c). - Ministerio Público.....	7
d). - Institución.....	8
e). - Representante Social.....	9
f). - Fiscal.....	10
II. Principios y Características del Ministerio Público	
1). - Unidad e Indivisibilidad.....	11
2). - Imprescindibilidad.....	11
3). - Oficioidad.....	12
4). - Legalidad.....	13
5). - Buena Fe.....	14
6). - Irresponsabilidad.....	15
7). - Irrecusabilidad.....	17
III. Organización de la Institución Ministerial	
a). - Federal.....	18
b). - Común.....	18

CAPITULO II LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

I. Antecedentes Históricos del Ministerio Público	
a). - Grecia.....	20
b). - Roma.....	21
c). - Francia.....	24
d). - España.....	25
e). - México.....	26
II. Concepto de Ministerio Público.....	36
III. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público.....	39
IV. Funciones del Ministerio Público	
a). - Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.....	44
b). - Actividades públicas de averiguación previa.....	45
c). - Actividad consignatoria.....	46
d). - Actividades judiciales complementarias de averiguación previa.....	47
e). - Actividades preprocesales.....	49
f). - Actividad procesal.....	50
g). - Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva.....	51

CAPITULO III LA AVERIGUACION PREVIA

I. Generalidades acerca de la averiguación previa	
a). - El Procedimiento Penal.....	53
b). - La función investigadora del Ministerio Público.....	54
c). - Bases legales de la función investigadora del Ministerio Público.....	55
d). - Titular de la averiguación previa.....	56
e). - El cuerpo del delito y la probable responsabilidad.....	57

	Pág.
II. Concepto de Averiguación Previa.....	61
III. Naturaleza Jurídica de la Averiguación Previa.....	62
IV. La denuncia y la querrela como requisitos de iniciación de la Averiguación Previa.....	64
V. Las Garantías Individuales en la Averiguación Previa	
a).- Las Garantías Individuales.....	73
b).- Garantías de la víctima u ofendido.....	75
c).- Garantías de los testigos.....	76
d).- Garantías del indiciado.....	77
e).- Fundamentación.....	80
f).- Motivación.....	81

CAPITULO IV

LA AGENCIA INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

I. Generalidades	
a).- Texto Constitucional.....	83
b).- Organización.....	84
c).- Atribuciones.....	86
d).- Integración.....	89
II. La Agencia Investigadora	
a).- Observaciones preliminares.....	96
b).- Concepto.....	97
c).- Ubicación.....	98
d).- Integración.....	98
e).- Libros.....	98
f).- Unidades de Apoyo.....	100
f.1).- Concepto de Policía Judicial.....	100
f.2).- Concepto de Servicios Periciales.....	102
f.3).- Concepto de Servicios Sociales.....	102
g).- Deberes del Personal.....	103
h).- Funcionamiento.....	104
h.1).- Actuaciones.....	106
h.2).- Integración de Averiguaciones Previas..	108
i).- Consignación.....	114
i.1).- Bases legales.....	114
i.2).- Requisitos.....	115
i.3).- Contenido y forma.....	115

CAPITULO V LOS DERECHOS HUMANOS

I.	¿Qué son los Derechos Humanos?	
a).	- Concepto.....	118
b).	- Generalidades.....	118
c).	- Fundamentación de los Derechos Humanos.....	119
II.	Protección Internacional y Regional de los Derechos Humanos	
a).	- Protección Internacional.....	124
b).	- Protección Regional.....	127
III.	Los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano	
a).	- La Constitución Mexicana de 1917 y los Derechos Humanos.....	130
b).	- Generalidades.....	131
c).	- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	136
c.1).	- Antecedentes en el Extranjero.....	136
c.2).	- Antecedentes en México.....	138
c.3).	- Primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos....	140
d).	- Decreto Constitucional.....	141
e).	- Primera Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	144
e.1).	- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	145
f).	- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su primera Ley.....	146
f.1).	- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	151
g).	- ¿Cómo se presenta una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?.....	152
IV.	¿Los Derechos Humanos son respetados por el Ministerio Público del Orden Común?	
a).	- Generalidades.....	154
b).	- Corrupción.....	155

	Pág.
c). - Quejas que con más frecuencia se presentan ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, calificadas como presuntas violaciones a Derechos Humanos.....	161
V. Alternativas tendientes a mejorar la procuración de justicia y el respeto a los Derechos Humanos en el Distrito Federal.....	163
CONCLUSIONES.....	170
BIBLIOGRAFIA.....	175

I N T R O D U C C I O N

¿Qué es el Ministerio Público del Orden Común? ¿Cuáles son las funciones que le señalan nuestra Constitución y las disposiciones secundarias? ¿Respetar los Derechos Humanos en el Distrito Federal?

Estas y otras cuestiones serán expuestas en el desarrollo del trabajo que he denominado El Ministerio Público del Orden Común y los Derechos Humanos.

Con gran interés y uniéndome al clamor popular por la justicia, elegí a la institución del Ministerio Público como tema de tesis, con el propósito de describir su origen y evolución, así como sus antecedentes, estructura y funciones en México; institución que he relacionado con los Derechos Humanos, porque a pesar del papel que la historia, la doctrina y nuestra Constitución le señalan, no sólo de enorme importancia sino de imprescindible necesidad, con el excesivo poder de que se le ha dotado muchas veces se arroga atribuciones que no le corresponden y pone en peligro las libertades públicas.

La institución ministerial no debe considerarse como un ente aislado. Su función se encuentra íntimamente ligada a aspectos sociales, mismos que en el capítulo primero nos ocupamos de analizar, para significar la trascendencia de la actividad del Ministerio Público en el respeto a las garantías individuales y a los derechos fundamentales del ser humano. Entre dichos conceptos se encuentra el de sociedad, el cual adquiere singular relevancia en el tema, ya que al

Ministerio Público también se le designa y conoce como Representante Social. Después analizamos los conceptos inherentes al mismo, es decir, entramos al estudio de la denominación, principios y características del Ministerio Público, con la finalidad de establecer su ámbito de competencia.

En el capítulo segundo, nos avocamos a estudiar los antecedentes históricos del Ministerio Público, ya que es importante establecer someramente la evolución de la institución ministerial en las principales culturas de trascendencia en la ciencia jurídica, como son Grecia, Roma, Francia y España. Además, presentamos los aspectos que el desarrollo legislativo en México ha contemplado respecto del Ministerio Público, haciéndose a la vez un análisis del concepto y naturaleza jurídica del mismo.

Se hace la aclaración de que si bien la figura del Ministerio Público, en general, está presente a lo largo de todo el planteamiento, dicho concepto se encuentra referido de manera directa al Ministerio Público del Orden Común en el Distrito Federal. Es por ello que, pasando por la averiguación previa en el capítulo tercero y enfocando nuestro trabajo, en el capítulo cuarto, a la integración y principales funciones tanto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como de la Agencia Investigadora del Ministerio Público, con un análisis también de su concepto y naturaleza jurídicas a la luz de los artículos 21 y 73, fracción VI, base sexta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, detuvimos parcialmente nuestro estudio en la etapa procedimental de la consignación. ¿Por qué? Porque las tareas de procuración de justicia, que implican la

acción penal del Ministerio Público, se encuentran inmersas precisamente en la problemática social que enfrenta la capital de la República, ciudad donde se concentra uno de los conglomerados humanos más grandes, dinámicos y explosivos del orbe; además, porque se sabe que es en la fase de la averiguación -- previa, de manera especial, donde generalmente se combinan infinidad de anomalías de carácter técnico y humano, es decir, así como muchas veces se aplica y hace respetar la ley, también la balanza se inclina a favor del responsable de un ilícito o en contra del inocente; todo, por supuesto, a través de la extorsión o del soborno. ¿Quién no ha tenido la desagradable experiencia de haber pisado una Agencia del Ministerio Público? ¿Quién no ha conocido innumerables casos sobre los atropellos que a diario se cometen ahí contra los derechos humanos, infringiéndose de paso los postulados de nuestra Constitución?

Por los motivos anteriores, en el capítulo quinto y último, dedicado especialmente a los Derechos Humanos, previo trabajo de campo, también se aborda el caso de la corrupción y señalamos algunas razones por las cuales las funciones del personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial, se han distorsionado a tal punto que el ciudadano muestra hacia ellos una absoluta aversión; atreviéndome a afirmar, porque se palpa en la sociedad, que ésta teme más a dichos servidores, que los propios delincuentes. Es probable que las personas con influencias o dinero se sientan identificadas y hasta cierto punto protegidas por esos funcionarios, puesto que confían en sus propios medios para salir de un problema o para evitar el cumplimiento de la ley. Aquí, también cabe otra pregunta: ¿Los servidores públicos mencionados abusan del poder y violan los Dere

chos Humanos porque tienen la oportunidad y las ventajas sobre el ciudadano, o se ven obligados a extorsionar o en la necesidad de aceptar sobornos?

A este trabajo se le intentó dar una estructura y coherencia sencillas, pensando siempre en que el Ministerio Público debe cumplir fielmente con sus funciones y respetar de manera absoluta los Derechos Humanos. En ningún momento tratamos de apartarnos del espíritu que nos animó y guió para hacer esta presentación lo más decorosa posible, toda vez que buscamos un volumen que contuviera y acaso resolviera el mayor número de cuestiones y dudas sobre el Ministerio Público del Orden Común y los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Independientemente de cumplir gustosos con la obligación establecida por el Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, abrigamos la esperanza de que a este trabajo recepcional se le pueda considerar como una modesta aportación.

C A P I T U L O I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I. - DIFERENTES CONCEPTOS

a). - Sociedad

Se entiende por sociedad a la reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones, constituida para cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

El origen de la sociedad se encuentra en el desenvolvimiento de la familia, como el primario núcleo social; posteriormente, a través de la tribu y el pueblo, hasta un estado más complejo como lo es el Estado. La sociedad, permanentemente busca objetivos colectivos que permitan el mejoramiento de sus funciones esenciales.

"...La sociedad humana es la unión de una pluralidad de hombres que aúnan sus esfuerzos de un modo estable para la realización de fines individuales y comunes; dichos fines no son otros que la consecución del bien propio y del bien común..." (1)

(1) Moto Salazar, Efraín. - Elementos de Derecho. - Editorial Porrúa, S.A. - Trigésima Segunda Edición. - México 1986. - Pág. 1.

De lo anterior, se puede decir que para la realización de sus propios fines, los individuos requieren establecer entre ellos una serie de relaciones o vínculos, creados por las necesidades de la convivencia; las relaciones se califican como sociales y son de diversa naturaleza, varían de acuerdo con las etapas de la vida social y los fines que los hombres deben realizar; dondequiera que la vida social exista, las relaciones de la misma tienden a definirse y organizarse, surgiendo en esta forma el derecho, que es un elemento organizador de lo social.

La palabra sociedad tiene en sociología tres significados principales, estrechamente vinculados entre sí. Veamos cuáles son:

1. - Expresión de lo que podría denominarse la socialidad o condición social del individuo humano.
2. - La sociedad en cuanto a sistemas de interacción.
3. - La sociedad en cuanto a grupo.

En su primer significado, o sea, la sociedad como condición del individuo humano, el individuo "humano" sólo puede desarrollar su personalidad y tomar conciencia de sí en la sociedad, a través de un proceso de interacción con los otros individuos del grupo. Sin sociedad, sin soporte de la herencia

social, la personalidad individual ni siquiera puede llegar a existir. El hombre tiene comportamiento aprendido que le ha sido transmitido por otros hombres; esa herencia social acumulativa es lo que se denomina cultura.

En su segunda significación, o sea, la sociedad como sistema de interacción, el término cultura es más amplio; se trata de un todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad.

En relación a la sociedad en cuanto a grupo, es dable sostener que todo sistema de interacción social presupone necesariamente la existencia de un agregado humano. En este sentido la sociedad es un grupo, un agregado de individuos unidos entre sí por relaciones de interacción.

"...La sociedad es el conjunto de unos especiales modos de conducta, de los modos de conducta del individuo que son influidos por otros seres humanos, presentes o distantes, pero tomados en consideración; además, de los modos de conducta en que el agente orienta su obrar hacia otra persona; también de los modos de conducta influidos por las obras objetivadas de los demás, esto es, aprendidos de la herencia socio-cultural; de los modos de conducta articulados con los comportamientos de otras personas..." (2)

(2) Recaséns Siches, Luis. - Sociología. - Editorial Porrúa, S.A. - Décima Octava Edición. - México 1980. - Pág. 186.

b). - Derecho

Es el conjunto de normas (mandatos) que se aplican exclusivamente a las relaciones del hombre que vive en sociedad. El derecho contiene a las normas jurídicas que a su vez constituyen el elemento superior de orden que evitan los conflictos, fijan los límites de la conducta individual y concilian los intereses antagónicos.

Desde un punto de vista sociológico, se puede decir que las normas sólo tienen realidad cuando garantizan y dan vida jurídica a algún órgano social. Todos los "derechos prácticos" los confiere y asegura la sociedad y no tienen existencia más allá de la medida en que hayan de ser protegidos socialmente, en armonía con cualesquiera otras normas o códigos socialmente aceptados.

El derecho se manifiesta en la norma jurídica o en el conjunto de normas de que está constituido, que no son otra cosa que normas objetivas de vida humana, formas de conductas colectivas y éstas tienen carácter normativo.

El derecho como hecho social en su producción, desenvolvimiento, cumplimiento espontáneo, en las transgresiones que sufre, en su aplicación forzada y en sus proyecciones prácticas, se muestra como un conjunto de hechos sociales. Gracias al derecho se pueden realizar actos que los individuos serían incapaces de cumplir, si tuvieran que contar exclusivamente con sus propias fuerzas naturales.

"...El derecho es un sistema o conjunto de normas que regula la conducta humana, estatuyendo facultades, deberes y sanciones..." (3)

En base a elementos doctrinales podemos decir que el derecho en general, en su acepción normativa, se define como un conjunto de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles, que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva.

En un sentido menos filosófico pero más cercano a la conducta del hombre, tenemos al derecho en su aspecto positivo, y entonces lo definimos como un conjunto de normas que regulan la conducta social de los individuos, susceptibles de recibir una sanción política, y que, inspiradas en la idea de justicia, tienden a realizar el orden social.

Por último, en un aspecto más general, el derecho se ocupa de dos grandes "mundos" jurídicos; ahora tiene por objeto regular las relaciones sociales originadas por la convivencia del hombre en su estado de gobernado y gobernante, y entonces surgen las normas reguladoras de lo que se ha considerado de derecho privado y de derecho público.

(3) Rojina Villegas, Rafael. - Introducción al Estudio del Derecho. - Editorial Porrúa, S.A. - México 1967. - Pág. 3.

b.1). - Derecho Público

El derecho público, es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados.

Las normas de derecho público corresponden al interés colectivo, que benefician a la comunidad, regulan las relaciones provechosas para el bien común y rigen los poderes que se hallan directamente al servicio de todos.

El derecho público protege intereses generales: se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo), o si los sujetos de la subordinación son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos.

b.2). - Derecho Privado

El derecho privado, es el conjunto de disposiciones jurídicas que rigen las relaciones de los particulares entre sí. La relación será de derecho privado si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana.

c). - Ministerio Público.

A continuación, me referiré a la institución que ocupa el tema central del presente trabajo; aclarando que el análisis será en términos generales, toda vez que más adelante se enfocará especialmente al Ministerio Público del Orden Común, acorde con la denominación de dicha exposición.

El Ministerio Público es una figura compleja de rango constitucional que cumple funciones diversas previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones reglamentarias que lo organizan.

"...El Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la pena y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales y realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad..." (4)

(4) Fix Zamudio, Héctor. - Función Constitucional del Ministerio Público. - Anuario Jurídico, Año V, 1978. - Universidad Nacional Autónoma de México. - Pág. 153.

En todo país de organización media, se dan entre sus habitantes y el Estado, relaciones de distinta clase que pueden agruparse.

La sociedad y el Estado -res pública-, igual que los particulares -res privada-, tienen causas o intereses por los que deben velar y defender; de ahí la necesidad de la existencia de un organismo esencial encargado del ejercicio de esas funciones, misión que se encuentra bajo la responsabilidad del denominado Ministerio Público; organismo mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y de la sociedad.

d). - Institución.

El Ministerio Público como institución pertenece a una de las organizaciones fundamentales del Estado. En sentido jurídico, la institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal en la etapa prejudicial y ante los tribunales de justicia.

El Ministerio Público, federal o local, es una institución presidida por el Procurador General correspondiente, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

"...Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal. Al Ministerio Público, como institución procesal, le están conferidas en las leyes orgánicas relativas muchas atribuciones que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiadas al abogado del Estado. En realidad, la única función de la que no se le podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción. El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional..." (5)

e). - Representante Social.

El Ministerio Público como representante social se constituye en el funcionario público al que por mandato de los artículos 21 y 102 Constitucionales se le asigna la función de perseguir los delitos y en su caso ejercitar la acción penal, es decir, se le confiere el monopolio de la acción penal, cuyo objetivo inicial lo faculta a recibir de los particulares a través de los requisitos de procedibilidad, como son la acusación, la denuncia o la querrela, todas aquellas conductas que transgredan su esfera punitiva, con la obligación constitucional de comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, convirtiéndose de esta manera en defensor o representante social,

(5) De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. - Diccionario de Derecho. - Décima Edición. - Editorial Porrúa, S.A. - México 1981. - Pág. 345.

ya que tiene por finalidad velar por los intereses de la colectividad principalmente y de manera secundaria protege el interés particular del individuo.

f). - Fiscal.

Actualmente, en México se conoce al Ministerio Público como fiscal, y a su función como fiscalía, desarrollándose ésta tanto en la averiguación del delito como en su participación ante los tribunales.

Esta nueva denominación como agente fiscal, es una potestad genérica, ya que no todos los funcionarios de su categoría cumplen análogas funciones, según sea la rama o tribunal ante el cual se desempeñan.

En lo criminal, le corresponde promover la averiguación y consignación de los delitos que se cometieren en su jurisdicción y que lleguen a su conocimiento por los medios prevenidos por la ley, proveyendo en su caso las medidas que considere necesarias, sea ante los jueces o ante cualquier otra autoridad. La misión de este agente fiscal es preservar el orden jurídico y la moral social.

II. - PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1) - Unidad e Indivisibilidad.

"...Se dice que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección..." (6)

El principio o característica de la unidad presupone que aunque los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa, sean muchos y de diferentes adscripciones y jerarquías, van a tener una sola personalidad y representación, porque todas las personas físicas que componen a la Institución, van a actuar en nombre de ésta.

El Ministerio Público, asimismo, es indivisible, en el sentido de que en cualquier tribunal, representa siempre a la sociedad ofendida por un delito o al Estado, como sujeto pasivo de la conducta.

2) - Imprescindibilidad.

Ningún tribunal del ramo penal deberá actuar sin tener un Ministerio

(6) Castro, Juventino V. - El Ministerio Público en México. - Editorial Porrúa, S.A. - Séptima Edición. - México 1990. - Págs. 29 y 30.

Público adscrito, porque éste es un órgano imprescindible, como deriva de la propia Constitución y sus Leyes Reglamentarias. Su ausencia sería una violación al procedimiento penal y por ende de derechos públicos subjetivos, ya que se rompería con el principio de legalidad jurídica que debe observarse en toda causa delictiva.

La presencia del Ministerio Público es esencial al procedimiento penal. Desde el momento en que se tiene conocimiento de un hecho delictivo hasta la formulación de conclusiones, interviene en todas las diligencias que se desarrollen dentro de dicho procedimiento, y sin su participación serían nulas esas diligencias.

3). - Oficiocidad.

La actividad investigadora está regida por el principio de oficiocidad. Este consiste en que el ejercicio de la acción penal se otorga a un órgano especial del Estado llamado Ministerio Público. Este principio es llamado también de autoridad, en virtud de que el procedimiento penal debe promoverse por obra de una autoridad pública como lo es el Ministerio Público.

Una vez que se tiene conocimiento de un hecho delictivo, no se necesita del impulso del juez, ni del denunciante en el caso de que el evento delictual

se persiga de oficio, ni del querellante, una vez formulada la querella para iniciar el procedimiento penal. Este principio es aplicado ampliamente, ya que los particulares, una vez iniciada la indagatoria, en forma alguna intervienen en el ejercicio de la acción penal, la cual se ejercita por el órgano oficial, que es el Ministerio Público.

De acuerdo con este principio, el Ministerio Público está obligado a impulsar el procedimiento penal y la averiguación previa de oficio, o la averiguación previa por querella, una vez interpuesta ésta con la formalidad de la ley, siempre y cuando se reúnan los presupuestos legales para ello.

4). - Legalidad.

Este principio establece que se deben cumplir los requisitos legales necesarios para poder proceder al ejercicio de la acción penal. Según este principio el ejercicio de la acción penal es obligatorio cuando se hayan satisfecho los presupuestos legales. La actividad del Ministerio Público debe estar regida de acuerdo con las leyes del procedimiento penal, y no debe apartarse de los cauces que le marque el derecho, apogándose a éste y no actuar en forma arbitraria.

Es decir, la legalidad constitucional del acto de autoridad emanado del Ministerio Público debe dejar satisfechos los requisitos de comprobación de los elementos materiales del tipo delictivo y los suficientes que denoten presunción de responsabilidad, mismos que deberán plasmarse en el pliego de consignación, así como la fundamentación legal de los mismos.

"... La legalidad, es otro de los principios que anima al Ministerio Público, pues al realizar sus funciones no lo hace en una forma arbitraria sino que debe ajustarse a las disposiciones legales en vigor, por ello se dice que está sujeto al principio de legalidad, al que se llama también de necesidad, en contraposición con el de oportunidad o discrecionalidad. Tiene importancia este principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la legalidad y más todavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción penal..." (7)

5). - Buena Fe.

El Ministerio Público debe ser una institución de buena fe, pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los delitos,

(7) Franco Villa, José. - El Ministerio Público Federal. - Primera Edición. - Editorial Porrúa, S.A. - México 1985. - Pág. 24.

como en el respeto de los derechos y de las garantías de los individuos que componen el conglomerado social, de manera que las funciones del Ministerio Público deben ser equilibradas dentro de esos dos extremos. Consecuentemente, ese Ministerio no debe desempeñar el papel de un inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública o de procesados, sino vigilar el interés de la sociedad.

El Ministerio Público, como Representante Social, debe tener interés en que no se cometan injusticias, y la sociedad también tiene interés en que se castigue al responsable de un hecho delictuoso. El Ministerio Público por ende, actuará en interés de ella, en virtud de que es una institución formada por el Estado para que se conduzca de buena fe.

6). - Irresponsabilidad.

"...La irresponsabilidad, tiene por objeto proteger al Ministerio Público, contra los individuos que él persigue en juicio y a los cuales no se les concede ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, aun en el caso de ser absueltos. Esto no quiere decir que puedan obrar a su capricho o que no se les pueda perseguir por violación a la ley o infracciones de sus deberes..." (8)

(8) Franco Villa, José. - ob. cit. - Pág. 23.

"...El Ministerio Público, en tanto tal, no incurre en responsabilidad, mas sí pueden caer en ésta, dentro de la triple proyección civil, disciplinaria y penal, los funcionarios que lo encarnan..." (9)

Esta característica es considerada como una prerrogativa, y como consecuencia de ella, el Ministerio Público como Institución no va a incurrir en responsabilidad en sus actuaciones, siendo además una medida de protección en contra de los individuos que persigue en juicio, los cuales no van a tener ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, aun en el caso de resultar absueltos; solamente en el caso de los representantes de la Institución, estos sí pueden incurrir en responsabilidad civil y penal, cuando actúen fuera de las normas sustantivas y procesales.

En cuanto a este principio del Representante Social que tiene por objeto proteger a la Institución, contra los individuos que consigna y a los cuales no se les concede ningún derecho en contra de la Institución, dado que ello desvirtuaría la naturaleza jurídica de la consignación, misma que deviene de la facultad constitucional que se le confiere en el artículo 21, es dable advertir que la Ley de Amparo queda expedita contra cualquier acto de autoridad que infrinja el artículo 16 Constitucional al inmotivar o no fundamentar debidamente el acto que se reclame.

(9) García Ramírez, Sergio. - Curso de Derecho Procesal Penal. - Quinta Edición. - Editorial Porrúa, S.A. - México 1989. - Pág. 270.

7). - Irrecusabilidad.

Este principio también es considerado como una prerrogativa, en virtud de que el acusado no tiene derecho a recusar o rechazar al Agente del Ministerio Público, porque en el caso de que ese derecho se le concediera, se entorpecería la función acusatoria; por otro lado, el agente o funcionario en particular tiene la obligación de excusarse en aquellos asuntos en que tenga impedimento legal para conocer.

La irrecusabilidad, es prerrogativa acordada por ley al Ministerio Público, porque de no ser así su acción que es incesante le afectaría directamente a la sociedad.

III. - ORGANIZACION DE LA INSTITUCION MINISTERIAL.

El Ministerio Público es la institución encargada de procurar justicia, tanto en el orden federal como en el orden común; de procurar la investigación y represión de los delitos (a través de la policía judicial), actuando como parte dentro del proceso y actuando también como órgano acusador.

a). - Federal.

El Ministerio Público Federal, depende de un Procurador General de la República.

b). - Común.

El Ministerio Público del Fuero Común, tiene como jefe al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate.

C A P I T U L O I I

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

CAPITULO II

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

I. - ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO

Dentro del derecho moderno, la institución del Ministerio Público constituye una garantía constitucional, al ser facultado por el Estado como órgano único encargado de la persecución de los delitos, estableciendo de esta manera el sistema de la acusación estatal y del monopolio de la acción penal por - - el Estado.

El Ministerio Público ha sido objeto de numerosas críticas por unos y de elogios por otros, siendo señalado como un órgano del Estado que se mueve a voluntad del Poder Ejecutivo, o como:

"...un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la Magistratura..."(1)

No obstante, su adopción se ha consagrado en la mayoría de las legislaciones modernas, reconociéndose la necesidad esencial de su existencia como - - funcionario especial que salvaguarde los intereses de la sociedad y vele por - el estricto cumplimiento de la ley.

(1) González Bustamante, Juan José. - Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. - Novena Edición. - México 1988. - Pág. 53.

En la primera etapa de la evolución social, en la función represiva de la venganza privada, no se encuentran antecedentes que se relacionen con el Ministerio Público, ya que en esa época se aplicaba la ley del Tali6n: ojo por ojo, diente por diente.

"...y no pudo tener lugar ninguna instituci6n semejante a la del Ministerio P6blico puesto que su existencia parte del concepto de que el delito es ante todo un atentado contra el orden social y por lo mismo no puede dejarse su represi6n al arbitrio ni al cuidado de los particulares, sino que debe ser obra de funcionarios del Estado..."(2)

a). - Grecia.

Investigando los or6genes del Ministerio P6blico, Gonz6lez Bustamante cita como germen precursor de 6ste al Derecho Atico, donde en principio se dejaba el ejercicio de la acci6n penal al particular, para despu6s cederlo en distinci6n honrosa a un ciudadano representante de la sociedad. Y como consecuencia del cambio de atribuciones se6ala este autor que:

"...al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acci6n, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasi6n que insensiblemente lleva al ofendido al proceso, persiguiese al responsable y procurase su castigo

(2) Acero, Julio. - Procedimiento Penal. - Editorial Cajica, S.A. - Puebla, Pue., M6xico 1976.- P6g. 32.

o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social... la acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales. Su antecedente histórico se pretende encontrarlo en los temosteti, que tenían en el Derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación..."(3)

Manuel Rivera Silva señala como antecedente más cercano del Ministerio Público en Grecia, la figura del arconte, funcionario que intervenía en asuntos en que los particulares, por alguna razón, no realizaban la actividad persecutoria.(4)

"...A partir de Pericles, el Areópago acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpaado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados..."(5)

b). - Roma.

Respecto a los orígenes del Ministerio Público en Roma, Guillermo Colín Sánchez afirma que en los funcionarios llamados "judices questiones" de las XII Tablas, existía una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque

(3) González Bustamante, Juan José. - ob. cit. - Pág. 54.

(4) Rivera Silva, Manuel. - El Procedimiento Penal. - Editorial Porrúa, S.A. - Vigésimoprimer Edición. - México 1992. - Pág. 57.

(5) García Ramírez, Sergio. - Curso de Derecho Procesal Penal. - Editorial Porrúa, S.A. - Quinta Edición. - México 1989. - Pág. 252.

estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, y agrega que:

"... El Procurador del César, de que habla el Digesto en el Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente de la Institución, debido a que - dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias..."(6)

Manuel Rivera Silva menciona como antecedente indirecto del Ministerio Público a unos magistrados denominados *curiosi, stationarii* o *irenarcas*, funcionarios de la antigua Roma que desempeñaban actividades de policía judicial, ya que el emperador y el senado designaban en casos graves, algún acusador. (7)

Cuando en Roma se produjo el período de las delaciones secretas, se abandonó la costumbre de la acusación privada y se adoptó la acusación popular. Los hombres más insignes de Roma tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos, dando origen a los "*curiosi, stationarii* o *irenarcas*" y los "*prefectus urbis*" en la ciudad; los "*praesides*" y "*procónsules*", los "*advocati fisci*" y los "*procuratores caesaries*", de la época imperial. En las legislaciones bárbaras aparecen los "*gastaldi*" del Derecho Longobardo, los "*cante*" o los "*sayones*" de la época franca y los "*misici dominici*" del Emperador Carlomagno.

(6) Colín Sánchez, Guillermo. - Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. - Editorial Porrúa, S.A. - Decimosegunda Edición. - México 1990. - Pág. 73.

(7) Rivera Silva, Manuel. - ob. cit. - Pág. 58.

Durante la Edad Media, dentro de la sociedad feudal de Italia, al lado de los funcionarios judiciales se hallaban agentes subalternos a quienes se encomendaba investigar los delitos, llamados sindici, cónsules locorum villarum o simplemente "ministrales", los que tenían el carácter de denunciantes.(8)

Sin embargo, Colín Sánchez precisa que no es posible identificar al Ministerio Público con los "sindici" o "ministrales", puesto que sólo eran auxiliares - del órgano jurisdiccional, siendo su función la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos.(9)

Cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del derecho.

El Estado llega a comprender que la persecución de los delitos es una función social que debe ser ejercida por él y no por los particulares. El procedimiento inquisitivo inaugura este paso decisivo en la historia del procedimiento penal: la persecución de los delitos es misión del Estado.

Sin embargo, se cae en el error de otorgarle esa persecución oficial al juez, convirtiéndolo así en juez y parte.

(8) González Bustamante, Juan José. - ob. cit. - Pág. 54.

(9) Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 78.

Pero el camino a seguir estaba señalado. Cae en descrédito el sistema inquisitivo y el Estado crea un órgano público que será el encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional.

c). - Francia.

Así, corresponde a Francia 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 Estado. (10)

El Procurador y el Abogado del Rey, funcionarios reales encargados el primero, de los actos del procedimiento y el segundo, de los asuntos litigiosos que interesaban al monarca, fueron creados durante la monarquía francesa del siglo XIV exclusivamente para proteger los intereses del príncipe o las personas que estaban bajo su protección; de lo anterior se deduce que el precursor directo e inmediato del Ministerio Público surge de las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia en 1793, y uno de los cambios sufridos por las instituciones monárquicas fue la sustitución del Procurador y el Abogado por comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas, y por acusadores públicos cuya función era sostener la acusación en el juicio.

(10) Castro, Juventino V. - El Ministerio Público en México. - Editorial Porrúa, S.A. - Séptima Edición. - México 1990. - Pág. 2.

Por Ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo, reconociéndose posteriormente su independencia con relación al mismo; y se establece igualmente la concurrencia del Ministerio Público en las jurisdicciones, - - fusionándose además los asuntos civiles y penales en un sólo Ministerio Público, mismo que anteriormente se encontraba dividido. (11)

d). - España.

Los lineamientos generales del Ministerio Público francés fueron tomados por el Derecho Español moderno. Desde la época del "Fuero Juzgo" existía - un funcionario con facultades especiales para que en representación del monarca, actuara ante los tribunales, cuando no hubiera un interesado que acusara - al delincuente.

La Novísima Recopilación, libro V, título XVII, reglamentó las funciones - del Ministerio Fiscal. Durante el reinado de Felipe II establece dos fiscales: uno para actuar en los juicios civiles y otro en los de carácter penal.

En un principio los fiscales se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, y posteriormente fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real.

(11) González Bustamante, Juan José. - ob. cit. - Pág. 56.

Más tarde un Fiscal formó parte de la Real Audiencia, interviniendo en favor de las causas públicas y en aquellos negocios en los que tenía interés la Corona, integrando además el Tribunal de la Inquisición.

En este tribunal dicho personaje figuró con el nombre de Procurador Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios.

e). - México.

En México, entre los aztecas, imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil hacia las costumbres y normas sociales.

El Derecho no era escrito sino más bien de carácter consuetudinario, ajustándose en todo al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca.

El poder del monarca se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacoatl es fiel reflejo de tal afirmación. Este funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar.

Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; - - acusaba y perseguía a los delincuentes, aunque generalmente delegaba esta facultad en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, - se encargaban de aprehender a los infractores.

Por el carácter jurisdiccional de estos funcionarios no es posible identificarlos con el Ministerio Público.(12)

En la vida jurídica del México independiente siguieron en funciones los procuradores fiscales, mismos que se establecieron en la producción legislativa constitucional; así, se tiene que en la Constitución de Apatzingán de 1814 se señalaba que en el Supremo Tribunal de Justicia habría dos fiscales: uno para el ámbito civil y otro para el penal. En la Constitución Federal de 1824 se mencionaba al fiscal formando parte de la Suprema Corte de Justicia, asimismo, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843 se seguía conservando la Procuraduría Fiscal. La Ley de 1855, expedida por el Presidente Comonfort, federalizó la función del Promotor Fiscal, y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el mismo Presidente, se estableció que todas las causas criminales debían ser públicas con excepción de los casos que contravinieran la moral.

La Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, promulgada por el Presidente Juárez en 1869, calificaba al Promotor Fiscal de Representante

(12) Colón Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 85.

tante del Ministerio Público y se le facultaba para actuar como parte acusadora independientemente de que lo deseara o no la parte ofendida. No obstante estas características, los tres promotores fiscales establecidos por esta Ley carecían de dirección y de unidad, ya que eran independientes entre sí.

El Proyecto de Código de Procedimientos Criminales de 1873 para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, expresaba en su artículo 13 que:

"...la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos y faltas que la administrativa no haya podido impedir, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores y cómplices..."(13)

En este precepto se advierte el doble carácter otorgado a estos funcionarios, como Policía Judicial y Preventiva. En el artículo 14 de esta ley se señalaba al Ministerio Público como un elemento de la Policía Judicial, ya que este numeral establecía:

"...la policía judicial se ejerce en la Ciudad de México: I) Por los subinspectores, por los inspectores y por el inspector general de policía; II) Por los Jueces de Paz; III) Por el Ministerio Público; IV) Por los Jueces de Instrucción..."(14)

(13) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendía, Jorge. - El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. - Editorial Limusa, S. A. de C. V. - México 1991. - Pág. 15.

(14) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendía, Jorge. - ob. cit.-Pág. 15.

En esta misma ley no promulgada, el artículo 19 prohibía al Ministerio --
Público llevar a cabo las primeras diligencias averiguatorias en la investigación
de los delitos o faltas, ya que prescribía que:

"... Concurriendo simultáneamente varios funcionarios de la policía judicial
en el conocimiento del delito o falta, tendrá preferencia para practicar las pri-
meras diligencias el que fuere superior en grado, según el orden inverso de colo-
cación que tienen en los artículos 14 y 15, con excepción del Ministerio Público -
que no debe practicar diligencias de esta clase..."(15)

En el Código de Procedimientos Penales de 1880 para el Distrito Federal -
expedido por el Presidente Díaz, en el artículo 11, se previó una sola función para
la Policía Judicial desligándola de la Preventiva, ya que se expresa que: la poli-
cía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus -
pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Y en el artículo 12 de esta ley se incluye al Ministerio Público dentro de la
Policía Judicial, quedando impedido de practicar las primeras diligencias de --
averiguación previa en la investigación de los delitos de acuerdo con lo dispuesto
por el artículo 16 de este ordenamiento penal. En la ley en cuestión se faculta como
funcionarios de la Policía Judicial a los inspectores de cuartel, comisarios, Ins-
pector General de Policía, prefectos y subprefectos, políticos, jueces auxiliares
o de campo, comandantes de fuerzas de seguridad rural, jueces de paz y menores

(15) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit.- Pág. 15.

foráneos, y se les hace depender del Ministerio Público. No obstante los avances logrados por esta ley en lo que respecta a la institución que aquí se estudia, - - se estableció al Ministerio Público en la misma como un auxiliar en la administración de justicia, y los jueces de paz, menores y del ramo penal previstos por este Código Penal, al ser facultados como Policía Judicial quedaron constituidos en jues y parte.

En el Código de Procedimientos Penales de 1894, para el Distrito y Territorios de la Federación, expedido por el Presidente Díaz, la Policía Judicial y el Ministerio Público conservaron la misma reglamentación jurídica que tenían en el Código de 1880, y sólo con la expedición de la Ley Orgánica de 1903 la institución adquirió las características de unidad y dirección al ser presidida por un Procurador de Justicia, y se convirtió en una alta magistratura encargada de velar por los intereses sociales. Se le concede autonomía propia al independizarse de las jurisdicciones, dejando de ser un simple auxiliar de la administración de justicia; asimismo, se le hizo depender del Poder Ejecutivo, figurando como parte en los procesos penales.

En el fuero federal, se conserva al Ministerio Público, en su Ley Orgánica y su Reglamento del 16 de diciembre de 1908, como una institución auxiliar de la administración de justicia. Con estas características funcionó hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, cuando dicho organismo se federaliza y adquiere características propias

producto de las necesidades y experiencias nacionales, diferenciándose de la --
 institución francesa que le dio origen.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó, como proyecto para su discusión en el seno del Congreso Constituyente, la redacción del artículo 21 constitucional, en los siguientes términos:

"... La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste..."(16)

El precepto redactado en estos términos daba lugar a que se interpretara que la autoridad administrativa sería la encargada de imponer el castigo a las infracciones de los reglamentos de policía y de la persecución de los delitos, quedando inclusive el Ministerio Público y la Policía Judicial bajo su autoridad, por lo que dicho texto fue modificado, aprobando la redacción actual del artículo 21 constitucional a propuesta del congresista Idenciado Enrique Colunga, quien se manifestó inconforme con el proyecto del Primer Jefe y propuso que el artículo 21 que regiría a la autoridad judicial, pública y administrativa, quedara redactado en los términos que actualmente guarda, y que establece: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al

(16) González Bustamante, Juan José. - ob. cit. - Pág. 75.

Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y -
mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación
de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

En esta forma quedan consagrados en los artículos 21 y 102 constitucionales
los principios rectores de la institución del Ministerio Público, el cual confor-
me a los mismos deja de ser miembro de la Policía Judicial, al igual que los -
otros funcionarios a que se refería el Código de Procedimientos Penales de --
1880 (jueces, inspectores de policía, etc.), y se convierte al Ministerio Público
en el único órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, mono-
polisando el ejercicio de la acción penal, el cual se federaliza como consecuencia
de su reglamentación dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos. En cuanto a los jueces de lo penal, pierden su carácter de Policía
Judicial, otorgándoseles únicamente la función de juzgadores, quedando la Poli-
cía Judicial integrada por agentes de policía subordinados a las órdenes del Mi-
nisterio Público. Los postulados de la institución del Ministerio Público, estruc-
turada como garantía constitucional, son ampliados en las leyes orgánicas del
fuero común y federal de 1919, expedidas por el Presidente Carranza, donde - -
cabe notar que en lo aplicable en materia común se otorgaba al particular ofendi-
do por algún delito el derecho de hacer uso del juicio de amparo y el de responsa-
bilidad contra la negativa del Procurador de ejercitar la acción penal.

En 1929 se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero
Común, y por decreto del 22 de diciembre de 1931 se suprimen las comisarías de

policía, estableciéndose en su lugar las Delegaciones del Ministerio Público y - los Juzgados Calificadores, aquéllas encargadas de la persecución de los delitos y éstos, de sancionar las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno. La segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934 fue derogada por la de 1941, la cual conservó en general la estructura de la anterior, previéndose como funciones primordiales vigilar porque las autoridades del orden federal o común cumplieren con los preceptos de la Constitución Federal. Posteriormente el Ministerio Público Federal se rigió por los postulados de su nueva Ley Orgánica, expedida en 1955, misma que fue abrogada por la de 1974.

Por otra parte, en 1983, el Ejecutivo Federal expidió las leyes Orgánicas - que regirían al Ministerio Público del fuero federal y del común, con sus respectivos reglamentos internos, quedando abrogadas la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1974 y la del fuero común de 1977. Todo ello se plasmó, en lo federal, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 15 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año, y en su Reglamento de 26 de diciembre de - 1988; y en lo común, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 16 de noviembre de 1983, publicada el día 12 de diciembre del mismo año, y en su Reglamento publicado el 12 de enero de 1989. Actualmente, esta última institución se rige por su Ley Orgánica del 10 de abril de - 1996, publicada el 30 del mismo mes y año, y por su Reglamento del 15 de junio de 1996, publicado el 17 de julio del propio año.

Por supuesto, cada uno de los Estados de la Federación tiene sus propias -
leyes de la institución o de la Procuraduría del Estado, derivadas de sus disposi-
ciones constitucionales locales.

Para terminar esta parte relativa a los antecedentes históricos de la institu-
ción del Ministerio Público, se debe señalar que a pesar de que se le ha atacado,
a través de las vicisitudes de las legislaciones y de las teorías abolicionistas, -
el Ministerio Público ha salido victorioso.

En la actualidad, según las diversas legislaciones, el Ministerio Público - -
tiene un monopolio exclusivo de la acción penal, o bien admite una intervención
mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen inje-
rencia en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la institución es algo que -
ya no se discute.

Haciendo un resumen de cómo se ha establecido en México el Ministerio Pú-
blico, Javier Piña y Palacios afirma que hay en él tres elementos: el francés,
el español y el nacional.

"...Del ordenamiento francés tomó como característica principal el de la -
unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo -
hace a nombre y en representación de toda la Institución. La influencia española
se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclu-
siones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del -

Fiscal de la Inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional, está en la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en México, -a diferencia de lo que sucede en Francia-, el medio preparatorio del ejercicio de la acción penal está reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el jefe de la Policía Judicial..."(17)

Por su parte, Juventino V. Castro señala que:

"...es también nacional el desarrollo del Ministerio Público Federal, más - que como un persecutor de los delitos, como un factor determinante en la vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad, muy especialmente en nuestro proceso de amparo, instituido para anular los abusos de las autoridades que integran - el poder público..."(18)

(17) Cita que aparece en la obra de Castro, Juventino V. - ob. cit. - Pág. 14.

(18) Castro, Juventino V. - ob. cit. - Pág. 14.

II. - CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

En el Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 - - se conceptúa al Ministerio Público como un auxiliar de la administración de la justicia, y en su artículo 28 se estableció que es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes.

El Presidente Díaz, al dar cuenta por conducto de su Secretario de Justicia e Instrucción Pública al Congreso de la Unión, de las facultades en cuya virtud - - expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, se dirigió a éste en los siguientes términos:

"...Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto - que le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia..."(19)

Y en seguida, el Mandatario define al Ministerio Público dentro de la nueva concepción que se hace del mismo, diciendo:

"...El Ministerio Público es el Representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social

(19) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendía, Jorge. - Ob. cit. - Pág. 20.

cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita, por razón de su oficio, - -
consiste en la acción pública..."(20)

Este concepto expuesto por el Presidente Díaz perduró en nuestro medio - -
hasta el advenimiento de la legislación revolucionaria de 1917, en que el Ministe-
rio Público adquirió características propias hasta hoy vigentes, distinguiéndose
de la institución francesa.

En el campo doctrinal, Fenech define al Ministerio Fiscal como:

"...una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por - -
el Estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y
de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal...(21)

Colín Sánchez lo caracteriza como:

"...una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en - -
representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela - -
social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes..."(22)

Partiendo de las funciones que el mandato constitucional le ha asignado y - -
considerando la expansiva actividad que se le ha otorgado en nuestro régimen - -

(20) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit. - Pág. 20.

(21) Cita que aparece en la obra de García Ramírez, Sergio. - ob. cit. - Pág. 252.

(22) Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 77.

jurídico como vigilante de la legalidad, Garduño Garmendia expone el siguiente concepto de Ministerio Público:

"...Es el órgano al cual el Estado ha facultado para que, a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el -- estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que las mismas le - - asignen..."(23)

(23) Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit. - Pág. 23.

III - NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO.

Respecto de la naturaleza jurídica del Ministerio Público no existe un - - criterio definido en el campo doctrinal, ya que para algunos autores es un - - representante social; otros señalan que es un órgano administrativo; no pocos le atribuyen el carácter de ser un colaborador de los órganos jurisdiccionales, y algunos más se empeñan en señalar que es un órgano judicial.

El maestro Colón Sánchez, señala:

"...Para fundamentar la representación social atribuida al Ministerio - - Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para - ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad..."(24)

Rafael de Pina considera que el Ministerio Público ampara, en todo momento, el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad; por ello, - - en ninguna forma debe considerársele como un representante de los poderes estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo; y agrega:

(24) Colón Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 80.

"...La Ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico..."(25)

Alberto González Blanco señala que, conforme al espíritu que animó al Congreso Constituyente de 1917, no es posible negar al Ministerio Público su carácter de representante de la sociedad y de colaborador de los órganos jurisdiccionales, pero lo que no puede aceptarse es que se le considere con el carácter de órgano judicial, ya que el Ministerio Público no decide controversias y, además, porque nuestra Constitución no lo autoriza puesto que en forma clara determina sus facultades, que son distintas de las que señala para la autoridad judicial, y agrega que dentro de la división tripartita de los poderes gubernamentales que nos rigen, las funciones que le están asignadas corresponden a las del Poder Ejecutivo, en atención a que las disposiciones que norman su funcionamiento se subordinan a los principios del Derecho Administrativo, y todo esto impone, en consecuencia, reconocerle el carácter de órgano administrativo. (26)

José Guarneri se manifiesta por considerar al Ministerio Público como un órgano administrativo, y señala que:

"...la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para -

(25) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit. - Pág. 24.

(26) Idem. - Pág. 24.

determinar si debe proceder o no, en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso..."(27)

Autores como Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, se inclinan en otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como esta última abarca el poder judicial y éste a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, el Ministerio Público es un órgano judicial, mas no administrativo. (28)

En cuanto a la afirmación de estimar al Ministerio Público como un colaborador de la función jurisdiccional, el maestro Colín Sánchez señala que:

"...Para el fiel cumplimiento de sus fines, el Estado encomienda deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual el Ministerio Público (órgano de la acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de esos postulados, es un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley..."(29)

(27) Cita que aparece en la obra de Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 81.

(28) Cita que aparece en la obra de Colín Sánchez, Guillermo. -ob. cit. - Pág. 82.

(29) Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 83.

No obstante lo anterior, se puede concluir que, efectivamente, el Ministerio Público es un Representante Social en el ejercicio de la función persecutoria, - así como también que los actos que realiza son de naturaleza administrativa y que es un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufriría un retroceso en su formación histórica, puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual que, en forma suficientemente clara, precisa el artículo 21 constitucional que es a los órganos jurisdiccionales a quienes se les ha otorgado la facultad de aplicar el Derecho y al - - Ministerio Público, como autoridad pública, la de perseguir los delitos.

IV. - FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

A partir de este punto y una vez que se han expuesto algunos antecedentes, el concepto y la naturaleza jurídica del Ministerio Público, el desarrollo del trabajo se enfocará directamente a la institución del Ministerio Público del Distrito Federal, para hacerlo acorde con el tema de tesis denominado "El Ministerio Público del Orden Común y los Derechos Humanos".

Dentro de los conceptos anteriores se ha venido resaltando la función esencial que corresponde realizar al Ministerio Público, misma que se encuentra -- descrita en el artículo 21 constitucional, donde se previene que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

De acuerdo con lo establecido, el Ministerio Público tiene encomendada como función principal que lo identifica en la vida jurídica y social mexicana, la de perseguir los delitos cometidos en perjuicio de los intereses colectivos, ejercicio que tiene como finalidad fundamental el mantenimiento de la legalidad y de la cual -- el Ministerio Público es su principal vigilante.

Siguiendo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y con lo establecido en el Código de Procedimientos Penales respectivo, se considera que la función persecutoria se encuentra dividida en varias etapas o fases llevadas a cabo por el Ministerio Público, y que son:

- a). - Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.
- b). - Actividades públicas de averiguación previa.
- c). - Actividad consignatoria.
- d). - Actividades judiciales complementarias de averiguación previa.
- e). - Actividades preprocesales.
- f). - Actividad procesal y
- g). - Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva.

De cada una de estas fases se pueden efectuar los siguientes señalamientos:

- a). - Actividad de cumplimiento de los 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 probable responsable de la conducta típica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad, a la denuncia, la acusación y la querrela.

Estos requisitos, mediante los cuales el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos delictuosos, constituyen las figuras jurídicas a las cuales el maestro Sergio García Ramírez considera como:

"...condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal..."(30)

Estos medios legales como punto de arranque del procedimiento penal, - - tienen en común proporcionar al Ministerio Público investigador la noticia de que se ha cometido un delito. Si el ilícito penal de que toma conocimiento el Ministerio Público es de persecución oficiosa, ordenará de inmediato se inicie la averiguación previa que corresponda. Tratándose de delitos de querrela, el inicio de las investigaciones indagatorias queda condicionado a que el ofendido manifieste su queja y deseo para perseguir dicho ilícito.

En los artículos 262, 263, 264, 274, 275 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, encuentran su reglamentación las actuaciones antes indicadas.

b). - Actividades públicas de averiguación previa.

Son todas aquellas diligencias de investigación que realiza el agente del Ministerio Público investigador del hecho considerado delictuoso de que tiene conocimiento, con el carácter de autoridad pública, auxiliado por la Policía Judicial y dirigidas hacia la obtención de las pruebas que acrediten la existencia del cuerpo del delito, así como la presunta responsabilidad de la persona a quien se le - - imputa el hecho delictuoso.

(30) García Ramírez, Sergio. - ob. cit. - Pág. 448.

La fundamentación jurídica de estas actuaciones que corresponde realizar al Ministerio Público en su carácter de autoridad investigadora, se encuentran reglamentadas en los artículos 94 al 122, 124, 134 bis, 134.2, 262 al 265 y 286 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; así como en los artículos 2o. fracción I y 3o. fracciones I, II y III de la vigente Ley - - Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en - - los artículos 16 fracciones XI y XIX y 17 fracciones I y II de su Reglamento.

c).- Actividad consignatoria.

Una vez que el agente del Ministerio Público considera acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, en los términos exigidos por los - - artículos 16 y 21 constitucionales, de acuerdo con el valor jurídico que a cada una de las pruebas existentes en actuaciones le otorga la Ley Procedimental relativa, hará la consignación ante la autoridad judicial que corresponda.

La actividad consignatoria se encuentra fundamentada jurídicamente en - - los artículos 2o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, así como en los artículos 2o. fracción I y 4o. fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el artículo 2o. fracción I, del Código Procedimental, se establece el --
ejercicio de la acción penal de carácter público, que tiene como finalidad la --
satisfacción de un interés social y que el Ministerio Público ejercita en represen-
tación de la sociedad.

La fracción III de esta norma jurídica faculta al Ministerio Público para pe-
dir la reparación del daño del ofendido en el ejercicio de la acción penal. Actual-
mente tal prevención obliga al Ministerio Público a asegurar la reparación de los -
daños causados al ofendido, lo que constituye una gran responsabilidad de orden -
público, debiendo intervenir justamente desde el inicio del procedimiento penal -
en las diligencias que le correspondan, cuidando que los avalúos y las garantías -
económicas que se otorguen sean las que procedan a los daños ocasionados, - - -
evitándose así la impunidad y la injusticia en agravio del ofendido, lo que se ha --
tratado de proteger con la reforma que entró en vigor en 1984, en el artículo 34 -
del Código Penal en que se faculta al ofendido para proceder por la vía civil en la
reclamación de la reparación del daño cuando el Ministerio Público no ejercite -
la acción penal, o en caso de sobreseimiento o sentencia absolutoria, sujetándose
en tales casos a la legislación correspondiente.

dl. - Actividades judiciales complementarias de averiguación previa.

Estas actividades surgen en el procedimiento penal y dentro de la persecución
de los delitos que lleva a cabo el Ministerio Público, cuando éste ejercita la acción

penal ante el órgano jurisdiccional sin detenido con solicitud de diligencias de -
 averiguación previa o cuando consigna sin detenido con solicitud de la orden de -
 aprehensión y ésta es negada por el Juez, por considerar que no se encuentran -
 satisfechos los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional, lo que obliga
 al Ministerio Público en su carácter de parte procesal, ya no de autoridad públi-
 ca, a promover nuevas diligencias de averiguación previa que subsanen las omi-
 siones consideradas por el Juez y que pueden consistir en la ampliación de - -
 declaración del ofendido, desahogo de nuevas pruebas testimoniales o cualquier
 otra como prueba superviniente. Otra situación que puede llegar a obligar al - -
 Ministerio Público, en su carácter de parte procesal, a solicitar al Juez el - - -
 desahogo ante él de diligencias de averiguación previa, es cuando la autoridad - -
 judicial, al quedar el inculcado a su disposición y en el término constitucional de
 tres días o setenta y dos horas que tiene para resolver su situación jurídica, - -
 le decreta la libertad por falta de elementos para procesar, determinación que no
 cierra la posibilidad al Ministerio Público para reunir nuevos elementos de - - -
 prueba, solicitando se proceda nuevamente en contra del inculcado.

La fundamentación jurídica respectiva se encuentra en el artículo 3o. fracción
 II en relación con el 4o., 132 y 152 del Código Distrital de Procedimientos Pena-
 los.

e). - Actividades preprocesales.

Esta fase del procedimiento penal y de la persecución delictuosa se inicia con el auto de radicación en que el Juez tiene por recibidas las actuaciones de investigación del Ministerio Público y sus pedimentos y finaliza con el auto de formal prisión, sujeción a proceso o libertad por falta de elementos para procesar, que deberá decretar la autoridad judicial, antes de que fenezca el término de tres días que señala el artículo 19 constitucional, el cual deberá contarse momento a momento a partir de que el inculcado queda a disposición del órgano jurisdiccional, lo que por ser más exacto se determina en horas. Dentro de este período surge la obligación del Juez, de tomar su declaración preparatoria al indiciado, como lo ordena el artículo 20 constitucional fracción III y la ley común de la materia en cuestión. Aquí el Ministerio Público, a partir del momento en que interviene el órgano jurisdiccional, continúa la función persecutoria sosteniendo su pretensión punitiva, ya no como autoridad pública sino como parte procedimental, colocándose en un plano de igualdad jurídica al detenido o probable responsable.

La fundamentación jurídica de estas actuaciones se encuentra prevista en los artículos del 287 al 304 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Los preceptos mencionados indican al Ministerio Público, como actividades

en esta etapa, practicar interrogatorios al inculcado, solicitar las órdenes de comparecencia para declaratoria cuando proceda e interponer los recursos - - contra la libertad que decreta el Juez.

f). - Actividad procesal.

Una vez abierto el proceso, el Ministerio Público, en su carácter de parte procesal, tratará de probar su pretensión punitiva frente a la defensa que rechazará los hechos que se le imputan, y al órgano jurisdiccional corresponderá - - cumplir con el objeto del proceso penal, determinando en concreto si existió - - la conducta delictuosa y en qué grado es responsable el imputado.

Estas actuaciones procesales tienen su fundamento legal en los artículos 30., 35, del 305 al 321, del 323 al 326 y del 328 al 331 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

La anterior reglamentación señala en forma general las atribuciones que - deberá poner en práctica el Ministerio Público como parte en el proceso; las que siendo resumidas consisten en: proponer todas aquellas diligencias necesarias - para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del inculcado, interponer recursos, intervenir en las cuestiones incidentales, pedir la detención o libertad del supuesto responsable, así como la aplicación de las sanciones al caso concreto mediante la acusación.

g). - Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva.

Dentro de esta etapa, el Ministerio Público tiene encomendadas las funciones de vigilar que las sanciones ejecutoriadas en materia penal no se aparten de lo ordenado en ellas. Siendo éste el resultado de todas las actividades realizadas por el Ministerio Público en las anteriores fases, se hace necesario que él mismo intervenga aquí como vigilante de la legalidad.

El artículo 579 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se limita a establecer la obligación del Ministerio Público de comunicar por escrito al Procurador de Justicia la sentencia que se pronuncie en los negocios en que haya intervenido, para efectos de estadística criminal.

Se ha considerado que la intervención del Ministerio Público en la ejecución o extinción de las sentencias privativas de la libertad debe ser reglamentada más detalladamente, a fin de que dicho organismo cuente con los medios necesarios para lograr que las autoridades encargadas de la vigilancia de los reos se sujeten a lo previsto en el Código Penal, de Procedimientos Penales y los reglamentos respectivos. A lo anterior, se dio respuesta en cierta forma al facultarse al Ministerio Público para llevar a cabo visitas a los reclusorios preventivos, en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Ministerio Público tiene también como función fundamental, y a la cual

se ha venido dando ese carácter, la de ser vigilante de la legalidad, encontrándose previstas estas facultades en los artículos 2o. fracción II y 5o. fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Los preceptos legales mencionados encierran en sí, la función que constituye la razón de la existencia del Ministerio Público y que es la de ser un órgano del Estado facultado para constituirse en vigilante de la legalidad en todos los órdenes, tanto de la conducta transgresora de la ley por parte de los gobernados como de los funcionarios del Estado mismo, función que lleva a cabo a través de la actividad persecutora de los delitos, y que se ha estructurado para que cumpla con su cometido.

".. El cuidado y vigilancia de la legalidad es una función trascendental del Ministerio Público, porque indudablemente del mantenimiento del orden jurídico general, dependerá el imperio de la Constitución y con ello el de un régimen de garantías indispensables para el normal desenvolvimiento social.."(31)

(31) Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 113.

CAPITULO III

LA AVERIGUACION PREVIA

CAPITULO III

LA AVERIGUACION PREVIA

I.- GENERALIDADES ACERCA DE LA AVERIGUACION PREVIA

a). - El Procedimiento Penal.

Se define al procedimiento penal, como:

"...el conjunto de actividades y formas regidas por el Derecho Procesal Penal, que se inician desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido un delito y lo investiga, y se prolongan hasta el pronunciamiento de la sentencia, donde se obtiene la cabal definición de las relaciones de Derecho Penal..."(1)

De esta definición se desprende que dentro del procedimiento penal, entre otras, existen actividades de investigación denominadas averiguación previa.

Constitucionalmente, estas diligencias de averiguación previa las realiza el Ministerio Público, según lo dispuesto por el artículo 21, al señalar: La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

(1) González Bustamante, Juan José.- Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. -Editorial Porrúa, S.A. -Novena Edición. - México 1988. - Pág. 5.

Estas actividades se encuentran reglamentadas en los artículos 3o. fracción I y 4o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y en los artículos 2o. fracción I y 3o. fracciones I a III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

b).- La función investigadora del Ministerio Público.

Como se ha señalado, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la atribución del Ministerio Público de perseguir - - delitos. Esta atribución implica un momento procedimental que se denomina - - preprocesal, mismo que abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

El mencionado artículo 21 Constitucional otorga por una parte una facultad - al Ministerio Público, la función investigadora, auxiliado por la Policía Judicial; por otra, una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar hechos constitutivos de delito, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una acusación o una querrela, y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica, por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal.

"...Debe el Ministerio Público iniciar su función investigadora partiendo de un hecho que razonablemente puede presumirse delictivo, pues de no ser así, sustentaría la averiguación previa en una base endeble, frágil, que podría tener graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales jurídicamente tuteladas..."(2)

Por lo anterior, puede afirmarse que la función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atender a lo preceptuado en el artículo 16 del mismo ordenamiento -al cual se hará referencia posteriormente- y tiene por finalidad decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

c). - Bases legales de la función investigadora del Ministerio Público.

Las principales bases legales de la función investigadora del Ministerio Público, son las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 14, 16, 19 y 21.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal: artículos 80.; 61 y 62; 91 al 93; 100 al

(2) Osorio y Nieto, César Augusto. - La Averiguación Previa. - Editorial Porrúa, S.A. - Tercera Edición. - México 1985. - Pág. 1.

112; 118; 199 bis; 263; 274; 276; 360 y 399 bis.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal: artículos 2o. y -
3o. fracción I; 94 al 131 y 262 al 286.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:
artículos 1o., 2o. fracciones I y II y 3o. fracciones I a IX.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Dis-
trito Federal: artículos 16 fracciones XI y XIX y 17 fracciones I y II.

d). - Titular de la Averiguación Previa.

El titular de la averiguación previa es el Ministerio Público, como se desprende de lo establecido en el artículo 21 Constitucional, que contiene la atribución del Ministerio Público para averiguar, investigar, perseguir los delitos. Evidentemente, si el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y esta facultad la lleva a cabo mediante la averiguación previa, la titularidad de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público.

Además del apoyo de orden constitucional, disposiciones de ley secundaria - -
atribuyen la titularidad de la averiguación previa al Ministerio Público. El artículo
3o. fracción I del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal -

otorga la calidad de titular de la averiguación previa al Ministerio Público; - en igual sentido, los artículos 1o. y 2o. fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

e). - El cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Siendo el cuerpo del delito y la probable responsabilidad dos elementos integrantes del hecho delictuoso que motivan el inicio de la averiguación previa, - - se hace necesario establecer qué se entiende por el uno y la otra.

González Bustamante señala que el cuerpo del delito no lo constituyen los efectos dejados por el mismo, como serían el cadáver del que fue asesinado, el arma con que se le hirió, la cosa hurtada en poder de quien efectuó el robo, el quebrantamiento de sellos, etc., sino que el cuerpo del delito está constituido por la existencia material, la realidad misma del delito, y cita como definición de esta parte integral del delito dentro del procedimiento penal, el que está constituido por el conjunto de elementos físicos materiales, que se contienen en la - definición. (3)

Rafael de Pina, por su parte, señala:

"... La doctrina y la jurisprudencia mexicanas se manifiestan de acuerdo - en considerar como cuerpo del delito el conjunto de elementos materiales conte-

(3) González Bustamante, Juan José. - ob. cit. - Pág. 159.

nidos en la definición legal del hecho delictivo de que se trata..."(4)

Las definiciones expuestas por estos autores las refieren al cotejamiento - del hecho delictuoso con lo previsto por el legislador en el delito de que se trate, con el cual deberá coincidir en todos sus elementos integrantes sin excepciones; con lo que nos están diciendo que el cuerpo del delito es el delito mismo, previsto por el legislador en la ley penal que encuadra en la realidad del hecho delictuoso y por lo tanto su comprobación requerirá de la demostración de los elementos - normativos (objetivos, subjetivos, etc.) que integran el delito.

Es innegable que la verdad real sólo es conocida perfectamente por el incul- pado y la víctima del delito, y excepcionalmente por otros sujetos, y que la auto- ridad administrativa o judicial tendrá que allegarse el conocimiento de esa reali- dad en forma indirecta a través de declaraciones y exámenes de testigos, objetos e instrumentos utilizados en la consumación del delito, o de huellas o indicios - dejados por los mismos, logrando en algunos casos la comprobación de todos - los elementos normativos del delito y en otros, infiriendo la existencia del cuerpo del delito con la presencia de uno solo de sus elementos que haga suponer la - - comprobación de los demás y, como consecuencia, del acto delictivo.

Ante esta circunstancia, se establecen reglas especiales para la comproba- ción de determinados delitos que constituyen excepciones a la regla contenida en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

(4) Cita que aparece en la obra de Garduño Garmendía, Jorge. - El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. - Editorial Limusa, S.A. de C.V. - México 1991. - Pág. 44.

Ante esta situación que guarda el cuerpo del delito en la ley, se deduce la definición del mismo como la manifestación real de los elementos que integran el delito, o la existencia de uno solo que haga inferir presuncionalmente la presencia de los demás.

Por lo que respecta a la probable responsabilidad, ésta surge ante la dificultad de la autoridad investigadora o judicial de conocer directamente la realidad de consumación del delito, razón que obliga a conocerla por medios indirectos, implicando valorizar y concluir la posible existencia de la responsabilidad del inculcado, postura que requiere del establecimiento de la responsabilidad, para una mejor comprensión.

Así, tenemos que Manuel Rivera Silva define a la responsabilidad como:

"..la obligación que tiene un individuo a quien le es imputable un hecho típico, de responder del mismo, por haber actuado con culpabilidad (dolo u omisión espiritual) y no existir causa legal que justifique su proceder o lo libere de la sanción..."(5)

Por lo tanto, existe responsabilidad penal al cometer un imputable actos intencionales o imprudenciales, que la ley previene y sanciona como delitos.

La probable responsabilidad a nivel de averiguación previa, según lo expuesto, se estima con los mismos elementos de prueba fijados por los ordenamientos -

(5) Rivera Silva, Manuel.- El Procedimiento Penal.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésima primera Edición.- México 1992.- Pág. 165.

legales para acreditar el cuerpo del delito y con otras pruebas referidas -
exclusivamente a la estimación de la probable responsabilidad, las cuales en
su conjunto prueban la posible existencia del delito.

II. - CONCEPTO DE AVERIGUACION PREVIA

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, elementos del tipo del delito y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.(6)

En tanto que expediente, es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador, tendiente a comprobar, en su caso, elementos del tipo del delito y la probable responsabilidad, y - decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. (7)

La averiguación previa tiene como objetivo directo preparar la determinación del Ministerio Público, entendida ésta en amplio sentido, por igual comprensivo del ejercicio de la acción penal o del no ejercicio, que se traduce en el sobreseimiento administrativo, frecuentemente denominado archivo.(8)

La averiguación previa se extiende desde la denuncia o la querrela, que pone en marcha la investigación, hasta el acuerdo de no ejercicio (archivo) o la determinación de ejercicio de la acción penal. Con la llamada reserva, en cambio, no concluye la averiguación previa, sino solamente se suspende.(9)

(6) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. Pág. 2.

(7) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. Pág. 2.

(8) García Ramírez, Sergio. - Curso de Derecho Procesal Penal. - Editorial Porrúa, S.A. - Quinta Edición. - México 1989. - Pág. 443.

(9) García Ramírez, Sergio. - ob. cit. Pág. 443.

III. - NATURALEZA JURIDICA DE LA AVERIGUACION PREVIA

Las diligencias investigatorias llevadas a cabo por el Ministerio Público - en el período de averiguación previa, están sujetas en cuanto a la forma de practicarse, a las disposiciones legales que permiten al titular de la institución organizar administrativamente las actividades a desarrollar. (10)

De esta forma de llevar a cabo la investigación, se desprende la naturaleza administrativa que corresponde atribuir a la averiguación previa, ya que ésta se desarrolla y se integra con base, principalmente, en lo previsto por los Acuerdos y Circulares emitidos por el Procurador en turno, en los que se establece el criterio jurídico interpretativo de los señalamientos de carácter general - - contenidos en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, razón por la cual es de afirmarse la naturaleza administrativa de la averiguación previa.

De igual manera, se considera que la averiguación previa se encuentra - - supeditada en cuanto a su iniciación, a que se cumpla con los requisitos de procedibilidad, consistentes en la presentación de la denuncia o la querrela, situación que la hace ser de naturaleza dependiente.

La averiguación previa, en algunos casos, es también oficiosa, ya que una vez iniciada debe continuarse y cumplirse con cada una de las diligencias de -

(10) Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit. - Pág. 48.

investigación que ordenan las disposiciones legales correspondientes al delito de que se trate.

Respecto a calificar de imperativa o potestativa la obligación del Ministerio Público de iniciar la averiguación previa en la investigación de los delitos, - - se infiere de acuerdo con las facultades otorgadas en la Constitución Política y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que tal obligación del Ministerio Público es imperativa y no potestativa, aun cuando en - - algunos casos y debido a la exclusividad que tiene de ser el único que puede - - iniciar la averiguación previa, quede a su elección, por juzgar y considerar - que los hechos de que tiene conocimiento constituyen o no un delito, lo que no influye en la decisión de la existencia o inexistencia de la averiguación previa, que, como se ha indicado, establece imperativo.

En cuanto a la interrogante de si la averiguación previa es de carácter - público o privado, por la finalidad que persigue de hacer vigente el Derecho Punitivo del Estado en contra de quien ha infringido la ley penal, es de considerarse que la averiguación previa es pública, ya que inclusive en los delitos que se persiguen por querrela o a petición de parte ofendida, el contenido y la finalidad de tales averiguaciones previas practicadas para esta clase de delitos no - cambia, y sigue siendo la tutela y protección del interés público.

IV. - LA DENUNCIA Y LA QUERRELLA COMO REQUISITOS DE INICIACION DE LA AVERIGUACION PREVIA

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"...No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal..."

Se llama denuncia al hecho de poner en conocimiento del Ministerio Público la realización de actos que al parecer involucren la comisión de un delito en el que la sociedad o el interés social resulten afectados (delitos que se persiguen de oficio), y por eso, aun cuando el denunciante quiera retirar la denuncia, no puede hacerlo.

La acusación consiste en el cargo o cargo que alguien hace contra determinada persona en concreto, responsabilizándola de la comisión de un acto que puede o no ser delictuoso.

La querrela es poner en conocimiento de la autoridad competente un hecho - posiblemente delictuoso que sólo daña a intereses privados; por eso los ofendidos pueden otorgar el perdón a los responsables en cualquier momento del proceso - penal.

La denuncia, la acusación o la querrela deben estar apoyados por declaraciones de personas dignas de todo crédito o por otros datos que lleven al juzgador al convencimiento de la probable responsabilidad del sujeto autor de los hechos - puestas en conocimiento de la autoridad.

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1880, se consignaba en el artículo 35 el procedimiento de oficio, sin hacer alusión al término denuncia, considerándola implícita en la terminología oficio o noticia, ya que se establecía:

"...La ley sólo autoriza dos medios de incoar el procedimiento en materia penal; el de oficio y el de querrela. Quedan prohibidos los de pesquisa general, delación secreta y cualquiera otro..."

Y en el artículo 36 de tal ordenamiento jurídico se preveía:

"...Es deber de los funcionarios y agentes de la policía judicial, proceder de oficio a la averiguación de todos los delitos de que tengan noticia. Solamente se exigirá la querrela de la parte en el caso de estupro y en los demás en que así lo establezca expresamente el Código Penal..."

Al establecerse el procedimiento de oficio y como excepción al mismo - - la querrela, y suprimirse los antiguos medios de pesquisa general y delación

secreta, a esta ley procedimental penal de 1880 se le da un contenido modernizador y de respeto a los derechos humanos en la impartición de la justicia penal, - estableciéndose su inicio con la denuncia o querella que llevan implícita la averiguación previa. La pesquisa general y la delación secreta propia del procedimiento inquisitorial consistían, la primera, en una indagación sobre toda una población o provincia entera para investigar quién o quiénes habían cometido algún delito; - la segunda, que se prestaba igual que la anterior a cometer una serie de atropellos injustificados, calumnias o venganzas, se podía dar en cualquier caso. La forma de efectuarla era la presentación de un documento en el que se denunciaba el hecho o conducta delictuosa, y cuyo delator quedaba en el anonimato o en secreto. (11)

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se sigue conservando el procedimiento de oficio en la investigación de los delitos de carácter público, y como excepción al mismo la querella, figura jurídica prevista para los delitos privados de acción pública.

El artículo 262 de dicho Código establece:

"...La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querella -

(11) Garduño Garmendia, Jorge. - ob. cit. - Pág. 50.

necesaria, si no se ha presentado ésta, y

II. Cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado..."

Fernando Arilla Bas considera que la averiguación previa se inicia de oficio, por denuncia y por querrela, y agrega que:

"... Por proceder de oficio se entiende proceder oficialmente, es decir, en razón de la propia autoridad de que está investido el Ministerio Público - de acuerdo con el artículo 21 constitucional..."(12)

"... Los únicos medios con que se inicia la averiguación previa y con ello - el procedimiento penal, son la denuncia y la querrela; la primera reservada a - los delitos de persecución oficiosa y la segunda a los delitos privados de perse- cución pública, ya que ambos términos por denuncia o de oficio deben concebir- se como sinónimos, toda vez que en la práctica, en la integración de averigua- ciones previas y en la persecución de delitos de oficio, siempre figura el Minis- terio Público como autoridad investigadora; el ofendido o un tercero como denun- ciante, y como probable responsable una o varias personas, y nunca se observa al Ministerio Público con doble carácter de autoridad investigadora y denun- ciante por hechos o conductas delictuosas de que pudiera tomar conocimiento personalmente, puesto que siempre espera un parte de policía o la denuncia - del particular que figura directamente como ofendido o tercero, llevando la - noticia criminis..."(13)

(12) Arilla Bas, Fernando. - El Procedimiento Penal en México. - Editorial Kra- tos, S.A. de C.V. - Decimacuarta Edición. - México 1992, Pág. 51.

(13) Garduño Garmendía, Jorge. - ob. cit. - Págs. 51 y 52.

Asimismo, es conveniente señalar que los artículos 356 y 357 del Código Penal para el Distrito Federal, tienen como una de sus finalidades evitar la práctica de denuncias calumniosas, y que éstas se presenten sin existir indicio alguno de la consumación del delito que se pretende imputar al supuesto responsable.

Por otra parte y en lo que respecta a la interrogante de si la presentación de la denuncia es una obligación jurídica o moral, Manuel Rivera Silva señala:

"... cuando el legislador quiere que no se cometa un acto, fija una sanción a la comisión del mismo acto..."(14)

Para el caso de que no se presente la denuncia, en la codificación penal común no se encuentra prevista sanción alguna, salvo en las situaciones contempladas en el artículo 400, en el cual se establece el delito de encubrimiento, y del que podría interpretarse, para las personas que pudieran estar dentro de estos supuestos por tener de alguna manera conocimiento de los delitos que van a cometerse o se están cometiendo, o fuesen requeridos por las autoridades para prestar auxilio en la persecución de dichos delitos, la obligación legal de presentar la denuncia como un medio lícito a su alcance para impedir la consumación de los mismos y de dar ayuda a las autoridades correspondientes en la investigación de las conductas delictivas.

(14) Rivera Silva, Manuel. - ob. cit. - Págs. 102 y 103.

Fuera de los casos mencionados, la obligación de presentar la denuncia se encuentra lejos del campo jurídico, para refugiarse en el ámbito moral.

Los delitos de persecución a instancia de parte han ganado terreno con el transcurso del tiempo, ya que en la legislación procedimental penal de 1880, únicamente el delito de estupro se perseguía a petición de la parte ofendida.

Hoy en día, los delitos que se persiguen por querrela, de acuerdo con el Código Penal vigente en el Distrito Federal, son: a) Peligro de contagio venéreo entre cónyuges (artículo 199 bis); b) Estupro (artículo 263); c) Adulterio (artículo 274); d) Lesiones producidas en tránsito de vehículos (artículos 289, 290, 291, 292 y 293 relacionados con el 62); e) Abandono de cónyuge (artículo 337); f) Injurias, difamación y calumnias (artículo 360); g) Abuso de confianza, daño en propiedad ajena y lesiones leves, en todos los casos (artículos 399 bis párrafo segundo y 289 párrafo segundo); h) Los delitos señalados en el Título vigésimo segundo cometidos por las personas a que se refiere el artículo 399 bis, que textualmente establece:

"... Los delitos previstos en este título se perseguirán por querrela de la parte ofendida cuando sean cometidos por un ascendiente, descendiente, cónyuge, parientes por consanguinidad hasta el segundo grado, concubina o concubinario, adoptante o adoptado y parientes por afinidad asimismo hasta el segundo grado..."

También se procederá por querrela, en el caso señalado en el párrafo - -
tercero del artículo 399 bis, que indica:

"...Asimismo, se perseguirá a petición de la parte ofendida el fraude, - -
cuando su monto no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo
general vigente en el lugar y en el momento en que se cometió el delito y el -
ofendido sea un solo particular..."

Guillermo Colín Sánchez define a la querrela como:

"...un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo
del conocimiento de las autoridades y dar su anuencia para que sea perseguido..."(15)

En cuanto a las personas a quienes la ley concede el derecho de querrellarse,
el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal -
señala que cualquier ofendido por el delito puede hacerlo, aun cuando sea menor
de edad; y tratándose de incapaces podrán hacerlo por éstos, los ascendientes o
hermanos, o sus representantes legales.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estable-
cido:

(15) Colín Sánchez, Guillermo. -Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.-
Editorial Porrúa, S.A. - Decimasegunda Edición. - México 1990. - Pág. 240.

"...Cuando la ley exige la querrela para la persecución de un delito, basta, para que aquélla exista, que el ofendido ocurra ante la autoridad competente, puntualizando los hechos en que hace consistir el delito..."(16)

Es importante señalar que al dejar a la elección del agraviado la represión de los delitos de querrela, la norma jurídica quedará en muchos casos sujeta a la conveniencia o inconveniencia del mismo querellante, que de acuerdo con su interés personal, hará uso de las reglas jurídicas, lo que se justificará siempre y cuando se protejan los intereses jurídicos personales o familiares de que están impregnados estos delitos perseguibles sólo a instancia de la parte interesada.

El perdón del ofendido como forma de extinción de la acción penal, figura jurídica prevista en el artículo 93 del Código Penal aplicable en el fuero común y federal, como consecuencia de la existencia legal de los delitos de querrela, es también una facultad potestativa otorgada al ofendido por el delito. Para que surja procedimentalmente y tenga efectos jurídicos, es necesaria la previa existencia de la querrela.

En los casos reales y en los que se pretende extinguir la acción penal en delitos perseguibles a instancia de parte, es necesario que se formule la querrela y de inmediato se otorgue el perdón, de tal forma que quede perfectamente asentado el deseo manifiesto de perdonar, ya que en caso contrario subsistirá el derecho

(16) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. Pág. 391.

de querellarse mientras no transcurra el término de prescripción, ya que la ley no regula la sola manifestación de no querellarse o de abstenerse de formular - la querella.(17)

(17) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 29.

V. - LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA AVERIGUACION PREVIA

a). - Las Garantías Individuales.

Concepto.

Las garantías constitucionales son las instituciones y condiciones establecidas en la Constitución de un Estado, a través de las cuales el mismo asegura a los individuos el uso pacífico y el respeto a los derechos que la propia Constitución prevé. Son derechos subjetivos públicos irrenunciables contenidos en la -- Constitución. Los primeros veintiocho artículos de la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos instituyen tales derechos que comprenden, precisamente, las garantías constitucionales o garantías individuales. (18)

Función.

La función de las garantías constitucionales es la de establecer el mínimo -- de derechos que debe disfrutar la persona humana y las condiciones y medios -- para asegurar su respeto y pacífico goce; es un instrumento que limita a las -- autoridades para asegurar los principios de convivencia social y la constituciona- -- lidad de las leyes y de los actos de autoridad. (19)

(18) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 33.

(19) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 33.

Las garantías constitucionales, como se expresó, son irrenunciables y no pueden restringirse ni suspenderse, excepto en los casos y condiciones que la propia Constitución señala, según lo establece el artículo 10. de nuestra Constitución Federal.

Refiriéndonos concretamente a las garantías individuales en la averiguación previa, es importante señalar que el procedimiento penal implica una serie de actos que pueden afectar fuertemente bienes constitucionalmente protegidos, como son la libertad, el patrimonio, el domicilio, el honor y muchos otros -- bienes objeto de tutela constitucional, de lo que se deriva que dicho procedimiento se encuentre rodeado de una serie de garantías que invariablemente -- deben observarse a efecto de preservar los derechos de las personas que se -- vean involucradas en el mismo.

La averiguación previa, como etapa, como fase del procedimiento penal, requiere de garantías que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de las personas que con uno u otro carácter --denunciantes o querellantes, ofendidos o víctimas, indiciados, testigos, etc. -, intervienen en dicha averiguación.

Por lo tanto, el Ministerio Público, al integrar una averiguación previa debe observar y respetar íntegramente en todos los actos que realice, las garantías constitucionales establecidas para todos los individuos, de manera que la averiguación se efectúe con absoluto apego a derecho y no vulnere la seguridad y tranquilidad de los mismos.

b). - Garantías de la víctima u ofendido,

Algunas de las principales garantías para las víctimas u ofendidos, están contenidas en los artículos 8o., 14, 16 y 21 constitucionales, referidos al derecho de petición, a las garantías de audiencia y de legalidad, y a la atribución del Ministerio Público de perseguir los delitos.

En cuanto al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se encuentran garantías para víctimas y ofendidos en los artículos 9o., 12, 39, 135, 144, 184, 203, 205, 262, 271 y 273 a 276, numerales que aluden a la posibilidad del ofendido por el delito, de poner a disposición del Ministerio Público todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del indiciado y a justificar la reparación del daño; practicar, el Ministerio Público, diligencias en -- cualquier punto del Distrito Federal, a toda hora y aún en días festivos; aceptar toda clase de pruebas; solicitar al Ministerio Público la práctica de reconstrucción de hechos; escribir el ofendido o la víctima su declaración en el idioma del declarante; permitir el Ministerio Público la presencia de los ofendidos en el -- examen de testigos; ser instruidos los declarantes, víctimas u ofendidos, antes de que comiencen a declarar, de las sanciones penales aplicables a los que se -- producen falsamente, se nieguen a declarar o a otorgar protesta legal; solicitar al Ministerio Público que proceda a la investigación de los delitos; garantía de -- aseguramiento de la reparación del daño; sujeción del Ministerio Público a las -- disposiciones correspondientes; iniciar la averiguación previa el Ministerio Públi -- co en cuanto tenga conocimiento de un delito perseguible de oficio; orientar la --

Policía Judicial a los querellantes que acuden al Ministerio Público, cuando formu-
len querrela ante la citada Policía, y recibir el Ministerio Público denuncias o --
querrelas verbalmente o por escrito. En caso de que se presenten verbalmente, -
hacerlas constar en acta.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
en los artículos 2o. fracción I y 3o. fracciones I, II, III, VI y VIII, establece garan-
tías en favor de la víctima u ofendido al señalar como atribuciones de esa Institu-
ción: recibir denuncias o querrelas; investigar los delitos; practicar diligencias y
allegarse pruebas para comprobar cuerpo del delito y probable responsabilidad, -
para fundamentar en su caso el ejercicio de la acción penal; restituir al ofendido -
en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, así como solicitar - -
el arraigo.

También en las disposiciones administrativas que el Procurador General de -
Justicia del Distrito Federal emite a través de Acuerdos y Circulares, pueden - -
establecerse garantías para las personas que guardan la calidad de víctimas u -
ofendidos.

c).- Garantías de los testigos.

Las garantías específicas de que gozan los testigos durante la averiguación -
previa, están contenidas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito
Federal, en sus artículos 183, 184, 187 a 189, 192, 195 a 198, 200, 202, 204 y 205,

208, 211 y 213, que se refieren a nombramientos de perito intérprete cuando el testigo no hable el idioma español; permitir a los testigos que no hablen español, escribir la declaración en su idioma; nombramiento de intérprete para los sordos o mudos analfabetas; interrogatorio por escrito a los sordos y a los mudos que sepan leer y escribir; recibir la declaración de testigos; derecho a que no se obligue a declarar al tutor, curador, pupilo o cónyuge del presunto responsable, ni a sus parientes por consanguinidad o afinidad en línea directa ascendente o descendente, sin límite de grados y en la colateral hasta el tercero inclusive, ni a los que estén ligados con el indiciado por amor, respeto o gratitud. Si tales personas desean declarar, se les recibirá su declaración y se hará constancia de ello en la averiguación; forma legal de citar a los testigos; permitir, cuando el testigo sea sordo, mudo, ciego o no hable el idioma castellano, que sea acompañado por otra persona; ser informados los testigos antes de que comiencen a declarar, de las sanciones penales aplicables a los que se producen falsamente, se nieguen a declarar o a otorgar protesta legal; redactar la declaración con claridad y usar en lo posible los mismos términos empleados por el testigo; leer al testigo su declaración o permitir que la lea y en su caso la enmiende, y si el testigo es menor de 18 años, exhortarlo, no protestarlo.

d).- Garantías del indiciado.

Conforme a nuestra Constitución Política, las garantías fundamentales que protegen al indiciado, están contenidas en los artículos 5o., 8o., 13, 14, 16, 17,

18, 20 fracciones II, V, IX y X y 21, y están referidas a trabajo no obligatorio; petición y contestación de escritos; autoridades competentes; delitos del orden militar; leyes especiales no aplicables; procedimiento legal obligatorio; sujeción a formalidades; leyes nuevas sí aplicables; leyes aplicables a las resoluciones; detenciones procedentes; detención en delito flagrante y casos urgentes; libertad inmediata en casos de simple acusación; requisitos para practicar cateos; consignación; no prisión por deudas civiles; lugares de detención para menores de edad; abstención de malos tratos; conocimiento del delito; prohibición de incomunicación; suministro de datos para la defensa; nombramiento del defensor; ofrecimiento de pruebas; abstención de obligar al indiciado a declarar en su contra; no detención por falta de pago de honorarios a defensores, responsabilidad civil u otro concepto análogo, y autoridades competentes.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en su artículo 56 establece también garantías para el indiciado durante la averiguación previa. El mencionado numeral se refiere a la procedencia de la aplicación de leyes nuevas en cuanto benefician al indiciado.

Los artículos 3o. bis, 100, 126, 134 bis, 152, 183 y 184, 187 y 188, 203, 262, 266 a 269 y 271 a 273 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, otorgan garantías al indiciado en el período de averiguación previa. Tales preceptos se refieren a: libertad del indiciado y no ejercicio de la acción penal en su contra, cuando exista una causa excluyente de responsabilidad, previo

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

acuerdo del Procurador; entrega de vehículos en depósito a sus propietarios, -
poseedores o representantes legales; atención médica a los detenidos, lesiona-
dos o enfermos; detención en lugares carentes de rejas, abstención de incomu-
nicación durante la averiguación previa, instalación en los lugares de detención
de teléfonos para uso de los detenidos y nombramiento de defensor desde el mo-
mento de la detención; requisitos para la práctica de cateos; designación de intér-
pretes y declaraciones en el idioma del indiciado; formulación de interrogatorios
y declaraciones por escrito a los sordos y mudos que sepan leer y escribir; - -
examen de testigos por separado; no detención de personas cuando el delito sea
perseguible por querrela y ésta no se haya presentado ante el Ministerio Público;
privación de la libertad sólo en casos de flagrante delito o en casos urgentes; -
constancia de la hora en que es detenido el sujeto; libertad caucional, arraigo -
domiciliario y su extensión al centro de trabajo; presentación directa ante el --
Juez y no internamiento en reclusorios preventivos cuando se trate de delitos -
imprudenciales cuya pena privativa de libertad no exceda de cinco años; investi-
gación de los hechos por el Ministerio Público y la Policía Judicial, y sujeción
de ambos a los reglamentos y leyes orgánicas correspondientes y al Código de
Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Los artículos 3o. fracción II, 11, 23 y 24 de la Ley Orgánica de la Procura-
duría General de Justicia del Distrito Federal, señalan la sujeción de la Policía
Judicial al mando del Ministerio Público, lo cual constituye también una garantía
para el indiciado durante la averiguación previa.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a través de disposiciones administrativas dadas a conocer mediante Circulares, puede establecer un marco de garantías que opere en favor de la colectividad y que junto con las demás garantías constitucionales y de ley secundaria, constituya un sistema sólido de seguridad jurídica durante la averiguación previa.

e). - Fundamentación.

Concepto.

Fundamentar es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto.

Según mandato constitucional, todo acto de autoridad debe fundarse, esto es, apoyarse en disposiciones legales exactamente aplicables al caso de que se trate. Los órganos de gobierno deben actuar conforme a normas jurídicas, circunscribir su función a un marco normativo. El acudir a ese marco normativo y basar su determinación en normas jurídicas, es lo que constituye la fundamentación. (20)

La fundamentación debe ser precisa, esto es, mencionar claramente el ordenamiento que se invoque, el precepto o preceptos en que se apoye el acto, señalando detalladamente número, fracción, inciso, hipótesis o supuesto normativo.

(20) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 34.

Los preceptos aplicables deben ser exactamente ajustables al caso concreto, encontrarse en coincidencia con la situación planteada.

Apoyo constitucional.

El requisito ineludible de que las autoridades fundamenten sus actos, encuentra apoyo en el artículo 16 Constitucional, que al respecto expresa:

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

Como puede apreciarse, la fundamentación se encuentra establecida como - garantía constitucional para todo acto de autoridad que implique molestia a los individuos en los bienes que el numeral citado señala y protege. La fundamentación tiene como apoyo constitucional el artículo 16 de la Constitución Federal y constituye por lo mismo una garantía dentro de la averiguación previa.

f). - Motivación.

Concepto.

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 adecúe aquellos a las normas abstractas y la conclusión que implica la mencionada adecuación. (21)

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 jurídica.

Apoyo constitucional.

El apoyo constitucional de la motivación, como quedó visto al hacer referencia a la fundamentación, es el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(21) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 35.

C A P I T U L O N

LA AGENCIA INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO
EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO IV

LA AGENCIA INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL.

I. - GENERALIDADES.

a). - Texto Constitucional.

Como se ha expresado en otros puntos, la Constitución Política de los - -
Estados Unidos Mexicanos precisa la atribución esencial del Ministerio Público,
y la ley orgánica lo estructura y organiza, señalándole además con cierto - -
detalle, las actividades que le corresponden.

Aunque del artículo 21 Constitucional se desprende la atribución fundamental
del Ministerio Público, en la vida práctica no sólo persigue el delito; su actua-
ción también se extiende a otras esferas de la administración pública.

"...De acuerdo con el texto constitucional, tomando en cuenta el espíritu
que animó al Constituyente del 17 para instituirlo, el Ministerio Público repre-
senta a la sociedad ofendida por el delito y para cumplir su cometido, ahonda -
sus raíces en la sociedad misma, auscultando sus palpitaciones para llevar - -
el producto de sus impresiones al laboratorio, a las oficinas, y por medio de -
un proceso de decantación legal, da forma al ejercicio de la función específica

que el Constituyente del 17 le señaló..."(1)

Consecuentes con la norma constitucional, las leyes que lo organizan, - - los demás textos legales y la jurisprudencia, otorgan al Ministerio Público la titularidad de la acción penal; sin embargo, prácticamente, la esfera de acción del Ministerio Público se extiende más allá del ámbito del Derecho Penal, - - siendo notable su intervención en materia civil, en cuestiones de tutela social y representando a los incapacitados o ausentes.

En términos generales se puede decir que tiene encomendada también - - la delicada misión de preservar a la sociedad del delito.

De lo apuntado se puede concluir que el Ministerio Público tiene asignadas funciones específicas en Derecho Penal, Derecho Civil, Juicio Constitucional y como consejero y auxiliar del Ejecutivo. En el Derecho Penal, primordialmente, debe preservar a la sociedad del delito y, en ejercicio de sus atribuciones como representante de la misma, ejercitar las acciones penales. Dentro de este campo realizará las siguientes funciones específicas: 1) Investigatoria; 2) Persecutoria y, 3) En la ejecución de sentencias.

b). - Organización.

El texto constitucional, en los artículos 21 y 73, establece las facultades - -

(1) Colín Sánchez, Guillermo. -Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. - Editorial Porrúa, S.A. - Decimasegunda Edición. - México 1990. - Pág. 93.

específicas del Ministerio Público e indica en quién debe residir, pero no lo organiza, de tal manera que para tener conocimiento de ello es necesario acudir al contenido de preceptos legales secundarios.

El artículo 73, fracción VI, base 6a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

El Ministerio Público del orden común se organiza de acuerdo con los lineamientos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en el texto de la misma se establecen sus facultades, obligaciones, distribución de éste y algunos otros aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

Dados los principios esenciales, característicos del Ministerio Público y tomando en cuenta también las funciones que tiene que realizar, no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador, razón por la cual la Ley Orgánica y el Reglamento de la misma establecen sus atribuciones e integración.

c).- Atribuciones.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10. de la Ley Orgánica en comento, ésta tiene por objeto "organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables."

Igualmente y en base al artículo 20. de la misma Ley, las atribuciones del Ministerio Público son las siguientes: perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia; proteger los 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; 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; las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; 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; realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar atención -

a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen; 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 las demás que señalen otras disposiciones legales.

También es importante señalar la atribución que el artículo 20 de la Ley -- asigna al Procurador, en los siguientes términos: "El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría".

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en forma concreta le señala al Procurador - atribuciones de dos clases: no delegables y delegables.

Dentro de las atribuciones no delegables se encuentran las siguientes: fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran; desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República le confiera e informarle sobre el desarrollo de las mismas; proponer al Presidente de la República, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás

normas jurídicas; aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas; autorizar el Manual - - General de Organización de la Procuraduría y los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la Dependencia; establecer las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del Ministerio Público; determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría, y resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los - conflictos de competencia que se presenten entre las unidades administrativas - de la Procuraduría. (art. 7o.)

Respecto de las atribuciones delegables, las más importantes son: Encomendar a los agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, - el estudio de los asuntos que estime convenientes; resolver, en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado, así como la reserva de la averiguación previa; autorizar a los servidores públicos - competentes de la Procuraduría, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos en que proceda legalmente; hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; resolver sobre las consultas que los agentes del Ministerio Público formulen o - las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley - - establezca, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos

cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie sentencia; así como imponer sanciones a los servidores públicos de la Procuraduría por la responsabilidad administrativa en que hubieren incurrido y resolver los recursos correspondientes, en los términos de las disposiciones legales aplicables. (art. 8o.)

d).- Integración.

El artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece que la Procuraduría, cuyo titular será el Procurador, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las siguientes unidades administrativas:

- Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría "B" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría "C" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.
- Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna.
- Visitaduría General.
- Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.

- Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos.
- Supervisión General de Derechos Humanos.
- Direcciones Generales "A", "B" y "C" de Consignaciones.
- Dirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal.
- Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.
- Dirección General de Atención a Víctimas de Delito.
- Dirección General de Control de Procesos Penales.
- Dirección General de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia.
- Dirección General de Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos.
- Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos.
- Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero.
- Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales.
- Dirección General de Investigación de Homicidios.
- Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada.
- Dirección General de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios.
- Dirección General de Investigación de Robo a Transporte.
- Dirección General Jurídico Consultiva.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Civil.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar.
- Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal.

- Dirección General de la Policía Judicial.
- Dirección General de Política y Estadística Criminal.
- Dirección General de Prevención del Delito.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Servicios Periciales.
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.
- Unidad de Comunicación Social.
- **Organos desconcentrados:**
 - . Albergue Temporal.
 - . Delegaciones.
 - . Instituto de Formación Profesional.

De las unidades administrativas citadas, es conveniente mencionar - -
algunas de las más representativas del Ministerio Público, así como sus - -
principales atribuciones:

Direcciones Generales de Investigación: Recibir denuncias o querellas -
sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos en las materias de
su competencia; investigar los delitos del orden común en las materias que -
les correspondan, con el auxilio de la Policía Judicial, los Servicios Peri-
ciales y las demás autoridades competentes, en los términos de las disposi-

ciones legales aplicables, así como practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegarse las pruebas que consideren pertinentes para la acreditación de los elementos que integran el tipo penal del delito, la probable responsabilidad de quienes en él hubieren intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados; restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; ordenar la detención y decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en las materias que les compete, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso de delito flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 Constitucional; solicitar, a través de la Dirección General de Control de Procesos Penales, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias; instruir a los agentes de la Policía Judicial y a los Peritos que les estén adscritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados, así como sobre otras acciones de investigación que fueren necesarias para la integración del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado; asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional, e informar de ello para su debido control a la Oficialía Mayor; recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como de los Estados y Municipios de la República, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para

la integración de las averiguaciones previas; requerir informes y documentos de los particulares para el ejercicio de sus atribuciones, y solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios. (art. 17)

Visitaduría General: Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables; practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público, a sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría y en su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas; supervisar, con auxilio del personal que le esté adscrito, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los lugares de detención preventiva; vigilar que en el desarrollo de la averiguación previa y del proceso penal se cumplan los criterios y lineamientos institucionales de procuración de justicia; conocer quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y de sus auxiliares directos y en su caso, comunicarlas a la Contraloría Interna, así como integrar la documentación necesaria para dar parte al Ministerio Público, de aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría y de la Contraloría Interna, tratándose de responsabilidad administrativa. (art. 12)

Supervisión General de Derechos Humanos: Realizar las funciones de enlace de la Procuraduría con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; dar seguimiento y atención a las visitas, solicitudes de información, propuestas de conciliación y recomendaciones que formulen las comisiones de derechos humanos a las unidades administrativas de la Procuraduría; solicitar los informes necesarios a las unidades administrativas a fin de dar respuesta oportuna a las comunicaciones que por presuntas violaciones remitan las comisiones de derechos humanos a la Procuraduría y comunicar al superior jerárquico sobre las omisiones, deficiencias y retardos, en la integración de los mismos; supervisar el avance de las propuestas de conciliación y recomendación formuladas por las comisiones de derechos humanos y vigilar su cumplimiento, y solicitar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o penal a los servidores públicos que hubieren incurrido en violaciones a los derechos humanos. (art. 15)

Contraloría Interna: Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador; sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer, por acuerdo del Procurador, las sanciones adminis--

trativas que correspondan, así como integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de los servidores públicos de la Procuraduría. (art. 11)

Delegaciones: El artículo 42 del Reglamento establece que la Procuraduría contará con Delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador. Y el artículo 43 señala que las Delegaciones tendrán atribuciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignaciones y control de procesos penales, derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a víctimas de delito, prevención del delito, seguridad pública, política y estadística criminal y servicios administrativos, en los términos que determine el Procurador mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, instruirán a los agentes de la Policía Judicial que les estén adscritos, sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos y, en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado.

Finalmente, el artículo 45 precisa que para su mejor funcionamiento, las Delegaciones recibirán indicaciones del Procurador, los Subprocuradores, Oficial Mayor, Contralor Interno, Visitador General, Coordinadores, Supervisor General de Derechos Humanos y Directores Generales, en los términos del Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

II. - LA AGENCIA INVESTIGADORA.

a). - Observaciones preliminares.

En este apartado me referiré, en forma muy breve, a la Agencia Investigadora del Ministerio Público en el Distrito Federal, principalmente en lo que respecta al concepto, ubicación, integración, libros, unidades de apoyo, deberes principales del personal, funcionamiento de la agencia, etc.

Hago la aclaración de que la exposición versará sobre la figura que tradicionalmente ha funcionado, con el fin de evitar alguna confusión; toda vez que en la actualidad y debido al proceso de desconcentración que lleva a cabo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para optimizar el servicio de procurar justicia y partiendo de lo que pudiera llamarse la célula, la Agencia Investigadora del Ministerio Público, a este tipo de unidades administrativas se les viene denominando, según sus características y funciones: Agencia Investigadora del Ministerio Público; Agencia Central Investigadora del Ministerio Público; Agencia Especial del Ministerio Público en Policía Judicial; Agencia del Ministerio Público Conciliador (centrales y desconcentradas); Unidades Móviles del Ministerio Público; Ministerio Público Especializado; Agencias Investigadoras Especializadas tipo A1 y A2, Agencias Investigadoras Generales o de Doble Barandilla y Agencias Investigadoras Especializadas por Materia (adscritas a las Delegaciones Regionales de la Procuradu--

ría); Fiscalías (Unidades de Investigación Especializada); Agencias y Mesas Investigadoras Generales y Especializadas (centrales y desconcentradas), etc.

Complementando la aclaración anterior, también debe precisarse que para todos los efectos legales procedentes, se consideran Agentes del Ministerio Público, además de los titulares de las unidades descritas, los servidores públicos a que hacen referencia tanto el artículo 4o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como el artículo segundo del Acuerdo No. A/04/95, expedido por el Procurador General el día 8 de mayo de 1995 y publicado el día 10 del mismo mes y año.

b).- Concepto.

"...La Agencia Investigadora del Ministerio Público es la dependencia de la Procuraduría que tiene como funciones recibir denuncias, acusaciones o querellas; iniciar las averiguaciones previas correspondientes; practicar las diligencias que procedan y resolver las situaciones jurídicas planteadas, determinando en su oportunidad lo conducente ajustándose estrictamente a derecho..."(2)

(2) Osorio y Nieto, César Augusto. - La Averiguación Previa. - Editorial Porrúa, S. A. - Tercera Edición. - México 1985. - Pág. 43.

c). - Ubicación.

"...A pesar de que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es omisa en lo referente a la ubicación de las Agencias Investigadoras de delitos, la realidad acusa que en cada Delegación existe por lo menos una y que la competencia territorial se sigue determinando por la circunscripción de la Delegación de que se trate, debiendo suponerse, por obvias razones, que dependen de la Dirección General de Averiguaciones Previas y que su actuación se circunscribe, en general, a la función de policía judicial..."(3)

d). - Integración.

"...La Agencia Investigadora del Ministerio Público, atendiendo estrictamente a su función de investigar delitos, se integra básicamente con un Agente del Ministerio Público, un Oficial Secretario y un Oficial Mecanógrafo, pudiendo variar el número de ellos, conforme a las cargas de trabajo existentes y en todo caso deberá estar a cargo de la Agencia un Agente del Ministerio Público o un Secretario, pero no un Mecanógrafo..."(4)

e). - Libros.

De conformidad con el artículo 273 del Código de Procedimientos Penales -

(3) Colín Sánchez, Guillermo. - ob. cit. - Pág. 104.

(4) Osorio y Nieto, César Augusto. - ob. cit. - Pág. 43.

para el Distrito Federal, en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público - se llevarán libros para dar entrada a los asuntos que se tramitan y además por - razones de orden práctico se manejan libros en los que se hacen diversas anota- - ciones y registros a fin de llevar controles administrativos.

Los libros que se llevan en la Agencia Investigadora, básicamente son:

Libro de Gobierno; Libro de entrega de guardia; Libro de Pendientes; Libro de Control de Vehículos; Libro de Policía Judicial; Libro de Control de Personal; Li- bro de Consignaciones; Libro de Improcedentes y Libro del Servicio Médico.

Para el desarrollo de las actividades de la Agencia Investigadora, los libros - señalados son los indispensables; sin embargo y en base a las disposiciones inter- nas que dicta el Procurador, pueden llevarse otros libros.

Tal es el caso del Acuerdo A/003/90 del Procurador General de Justicia del - Distrito Federal por el que se ordena la instauración del Libro de Actas Especiales en las Agencias del Ministerio Público Investigadoras, expedido el día 25 de enero de 1990 y publi cado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año.

En este libro se asentarán los hechos que en su propia naturaleza, y por care- cerse de elementos constitutivos no puedan aún ser considerados como delitos, así como aquellos otros que siendo delictivos sólo sean perseguibles por querrela o a petición de parte ofendida.

f). - Unidades de Apoyo.

El Ministerio Público en su función investigadora requiere apoyos técnicos que mediante actividades especiales, como la función de policía judicial y la - pericial, le proporcionen elementos para poder decidir en sólida base, el ejer- cicio o no ejercicio de la acción penal. Las mencionadas funciones se realizan a través de las Direcciones Generales de la Policía Judicial y de Servicios - - Periciales.

También como órgano de apoyo del Ministerio Público se encuentran los - Servicios Sociales, que si bien no auxilian al Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, sí vienen a ser un valioso apoyo para la resolución de proble- mas de tipo social que se presentan en la actividad cotidiana del Ministerio -- Público.

g). - Concepto de Policía Judicial.

La Policía Judicial es la corporación de apoyo al Ministerio Público, que por disposición constitucional, auxilia a aquél en la persecución de los delitos y que actúa bajo la autoridad y mando del Ministerio Público.

En múltiples ocasiones la investigación de los hechos materia de la averiguación requerirá conocimientos especializados de policía, los cuales no siempre posee

el Ministerio Público; por otra parte, las limitaciones propias de la función del Ministerio Público le impiden atender personalmente la investigación policíaca - en todos los casos que son de su conocimiento, de ahí que requiera el auxilio de la Policía Judicial como cuerpo especializado en este orden de actividades y como unidad de apoyo del Ministerio Público en la investigación de los hechos.

Sin embargo y al detectarse en la Procuraduría que el Ministerio Público no - estaba desarrollando integralmente sus funciones, toda vez que la investigación - de los delitos en gran parte la llevaba a cabo la Policía Judicial, la cual presen- taba prácticamente terminada una investigación, dejando a cargo de la Agencia - Investigadora concluir y darle cauce legal a la inquisitoria efectuada por aquella Policía, sin intervenir directamente el Ministerio Público, dicha dependencia, - para corregir este desfase, expidió el Acuerdo No. A/020/90 con fecha 15 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 del mis- mo mes y año.

Con el Acuerdo señalado, se buscaron diversas modificaciones y resultados: Se ratificó que la Policía Judicial debe estar bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público; que los funcionarios responsables de la averiguación se apoyen en otros investigadores ministeriales diversos que desempeñen con efi- ciencia las tareas de tramitación, averiguación y consignación; asimismo, se - precisaron nuevas posiciones del Ministerio Público, como parte en el proceso penal, para hacer resaltar su calidad de especialista en la procuración de justi-

cia, institución de buena fe y parte que defiende con la misma entrega el ejercicio de la acción pública que solicita sanciones a los autores de los ilícitos penales, como de las acciones reparatorias de carácter particular, en coadyuvancia con el ofendido por el delito para el mismo fin sancionador.

f.2) - Concepto de Servicios Periciales.

Los servicios periciales son el conjunto de actividades desarrolladas por especialistas en determinadas artes, ciencias o técnicas, los cuales, previo examen de una persona, un hecho, un mecanismo, una cosa o un cadáver, emiten un dictamen (peritación) traducido en puntos concretos y fundado en razonamientos técnicos.

Durante el desarrollo de la averiguación previa se presentan diversas situaciones en las cuales se requiere un conocimiento especializado para la correcta apreciación de ellas, razón por la cual se hace necesario el concurso de los peritos, necesidad que establecen los artículos 96, 121 y 162 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

f.3) - Concepto de Servicios Sociales.

Servicios Sociales es la unidad administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encargada de atender situaciones de tipo social.

En el desarrollo de la averiguación previa se presentan con frecuencia - situaciones que, estando relacionadas con los hechos principales, requieren una especial atención, principalmente en lo que se refiere a orientación - - - social y familiar. Para tal efecto existen dependencias específicas, Servicios Sociales, cuya función es precisamente atender y resolver problemas de tipo social y familiar que se presentan en las Agencias Investigadoras.

g). - Deberes del personal.

El Ministerio Público, a través del personal de la Agencia Investigadora, y en tanto representante social, debe asumir responsabilidades y actitudes - propias de sus funciones; asimismo, sin descargo de su obligación constitucio- nal de perseguir eficazmente a los responsables de los delitos, adoptará - - criterios de protección a la ciudadanía, de orientación y asesoría a quienes lo soliciten, con un trato humanitario y atento para aquellos que se vean involu- crados en una averiguación previa, incluso a las personas únicamente rela- cionadas en los hechos. En consecuencia, los servidores públicos de la institu- ción, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, deben sujetarse a las disposiciones que tiendan a brindar una mejor y mayor atención al público deman- dante del servicio, una actitud positiva y de resultados transparentes y rápidos, para contribuir, finalmente, al proceso de desconcentración y simplificación de los trámites que los interesados deben realizar.

Los deberes mencionados se fijaron en el Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se instruye a los Agentes del Ministerio Público en cuanto al trato humanitario y digno que debe darse a los particulares, expedido el día 7 de marzo de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año, así como en el aludido Acuerdo No. A/20/90 por el cual se ordena la reestructuración de las funciones del Ministerio Público en el Distrito Federal, y la instrumentación de una atención rápida y respetuosa de los denunciantes y querellantes con motivo de la comisión de hechos ilícitos, expedido el 15 de junio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 del mismo mes y año.

h). - Funcionamiento.

En el Distrito Federal las Agencias Investigadoras del Ministerio Público funcionan con el personal indicado, en turnos de 24 horas de labores por 48 de descanso, iniciando labores la guardia correspondiente a las 8.00 horas de un día y concluyendo a las 8.00 del siguiente, momento en que se inicia la ulterior guardia.

Al iniciarse la guardia el Agente del Ministerio Público saliente debe indicar al entrante los asuntos que queden pendientes y que se considere necesario comentar, independientemente de que el Agente que entrega la guardia tiene la obligación de anotar en el libro de "Entrega de Guardia" las novedades, asuntos pen--

dientes, actas continuadas y todo aquello que deba hacerse del conocimiento del titular del turno siguiente; igualmente, el Agente que recibe la guardia tiene la obligación de leer con cuidado y detenimiento el mencionado libro y verificar lo que en él se asiente.

Enseguida, se procederá a "abrir los libros", esto es, se hacen las anotaciones iniciales correspondientes a la guardia del día.

Posteriormente, se desarrollará el trabajo de la Agencia, atendiendo al público que acude a la misma, al cual se le debe orientar y canalizar en su caso a otras autoridades. Se iniciarán las averiguaciones previas correspondientes a las denuncias o querellas que se presenten, se continuarán las averiguaciones que haya dejado pendientes de resolución el turno anterior, se atenderán las solicitudes de actas relacionadas de otras Agencias o Mesas y se practicarán en todas las averiguaciones las diligencias que conforme a derecho procedan.

"...El Agente Investigador del Ministerio Público, al tomar conocimiento de los hechos, se encuentra, a primera vista, ante la imposibilidad de determinar si revisten las notas distintivas del ilícito, y también, ante el problema de saber quién es el autor o si aquel a quien se hace la imputación lo ha cometido..."(5)

(5) Colón Sánchez, Guillermo.- ob. cit. - Pág. 253.

Para precisar lo anterior procede la averiguación, durante la cual reunirá los elementos legales que justifiquen el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal.

Durante esta etapa se pone de manifiesto la función de policía judicial a cargo del Ministerio Público, quien actuando como autoridad en la investigación de los hechos, es ayudado por el ofendido, por la Policía Judicial, por los Peritos y por los terceros.

h.1).- Actuaciones.

"..No se pretende presentar en este punto la variedad de actuaciones que - - lleva a cabo el Agente del Ministerio Público investigador del fuero común, con la finalidad de recabar elementos probatorios del cuerpo del delito y probable - responsabilidad del inculpaado, por ser esto prácticamente imposible, ya que sus investigaciones y la forma de practicarlas las determinan las mismas circunstancias reales de los hechos delictuosos, los cuales son múltiples y variables. Por esta razón, sólo se mencionan las investigaciones más usuales y que se requieren para la debida integración de las averiguaciones previas para cada delito en particular, haciéndose notar que existen disposiciones legales y administrativas de contenido general que ordenan la práctica de diligencias de averiguación previa aplicables a los delitos en general, y otras de carácter particular exclusivas para determinados delitos; y que asimismo el agente del Ministerio - Público investigador se ve obligado a llevar a cabo diligencias averiguatorias sin fundamento legal, lo que se justificará siempre y cuando los medios utilizados -

no estén reprobados por la misma ley. De esta forma, se encuentran como diligencias comunes para todos los delitos, que no son propiamente de investigación sino de carácter administrativo, y que respetan un principio de orden: que en toda averiguación previa que se inicie para determinado delito en particular, se deberá asentar el lugar, la fecha, y la hora en que se practique, el funcionario que ordena la averiguación previa y la Agencia Investigadora del Ministerio Público en la que se inicia, haciéndose constar enseguida una síntesis o exordio de los hechos que motivaron su iniciación. En el fuero común se encuentran sin fundamento legal las diligencias señaladas, en tanto que el artículo 124 del orden federal sí las previene en su ley adjetiva..."(6)

Otras diligencias que se deben observar en todos los delitos de carácter investigatorio son:

- a).- La declaración del denunciante o querellante del delito, con fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 274 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; b). - Declaración del probable responsable, en caso de que se encuentre detenido, con fundamento legal en el artículo 269;
- c).- Declaración de los testigos de los hechos si los hay, con fundamento legal en lo señalado por los artículos 265 y 280; d). - Razón de intervención a la Policía Judicial, solicitando la investigación y presentación del probable responsable en caso de no encontrarse detenido, con fundamento legal en los artículos 273 del Código aludido, 23 fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

(6) Garduño Garmendia, Jorge. - El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. - Editorial Limusa, S.A. de C.V. - México 1991. - Pág. 56 y 57.

de Justicia del Distrito Federal, y 28 fracciones III y IV de su Reglamento. La procedencia de esta diligencia dependerá de las circunstancias prevaletientes en cada caso concreto, mismas que deberá evaluar el agente del Ministerio Público, tales como la existencia de la flagrancia de los hechos, los requisitos de procedibilidad, que la querrela esté debidamente formalizada, que no exista simple imputación en delitos tales como el allanamiento de morada y otros cuyos vestigios de comisión no se perciben de manera objetiva, etc.; e). -En los casos de robo, en las averiguaciones que se estén integrando con detenido y de acuerdo a las actuaciones, es recomendable solicitar a la Policía Judicial mediante oficio, investigación exhaustiva de los hechos, el modus vivendi del detenido o detenidos, y verificar si se encuentran relacionados con alguna otra indagatoria, con fundamento en los mismos preceptos señalados en la diligencia que antecede.

h.2).- Integración de Averiguaciones Previas.

A continuación se enuncian los delitos que considero de mayor gravedad y frecuencia en su comisión en el Distrito Federal, así como las diligencias de investigación requeridas para la comprobación de cada uno de ellos, siguiendo el orden previsto en el libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en los títulos decimoquinto, llamado Delitos Sexuales; decimonoveno, denominado Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal, y vigésimo segundo, titulado Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio:

Integración de Averiguaciones Previas de los Delitos Sexuales.

Violación.

"...Artículo 265. Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo..."

Diligencias Básicas de Investigación:

1).- Fe de integridad física o lesiones del ofendido, de su estado psicofísico y ginecológico o proctológico, según el caso, y de los certificados periciales correspondientes, que se agregan a las actuaciones, con fundamento legal en los artículos 94, 95, 96 y 265 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

2).- Fe de integridad física o lesiones del probable responsable, de su estado psicofísico y andrológico, y del certificado médico que se agrega a las actuaciones, con fundamento legal en los artículos 94, 95, 96 y 265 del Código mencionado.

3).- Fe de las ropas que vistan el ofendido y el probable responsable, refiriéndose principalmente al estado material que guarden, con fundamento legal en los artículos 94 y 95.

4).- Fe de armas o cualquier otro objeto relacionado con los hechos que se -
investigan, con fundamento legal en los artículos 94, 95 y 279.

5).- Inspección ocular del lugar de los hechos, cuando fuere cerrado, con -
fundamento legal en los artículos 97 y 265.

Integración de Averiguaciones Previas de los Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal.

Homicidio.

"... Artículo 302. Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a - -
otro..."

Diligencias Básicas de Investigación:

1).- Razón de llamado telefónico a Servicios Periciales solicitando ambulancia fúnebre, peritos en criminalística de campo y fotógrafos; otros peritos según el caso (incendio, balística, explosión, hechos de tránsito de vehículos terrestres, etc.)- con fundamento legal en el artículo 96 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

2).- Inspección ocular del lugar o lugares relacionados con los hechos que se investigan, con fundamento legal en los artículos 97 y 265 del Código mencionado.

3). - Fe del cadáver en el lugar en que se encuentre, con fundamento legal en los artículos 105 y 265.

4). - Levantamiento del cadáver y traslado del mismo al lugar correspondiente. Sin fundamento legal.

5). - Razón de intervención al perito médico forense, para el levantamiento del acta médica respectiva del occiso, con fundamento legal en el artículo 96.

6). - Razón de que se presentaron al anfiteatro de la Agencia Investigadora correspondiente los peritos en criminalística, fotógrafos y demás peritos que se hayan solicitado, para su intervención en los hechos. Sin fundamento legal.

7). - Fe de ropas que vestía el occiso, con fundamento legal en los artículos 95 y 106.

8). - Fe de objetos personales y documentos encontrados al occiso, con fundamento legal en los artículos 95 y 279.

9). - Declaración de testigos de identidad del occiso, si se encuentran, con fundamento legal en el artículo 106.

10). - Reconocimiento de cadáver, fe de lesiones y media filiación, con fundamento legal en los artículos 105 y 265.

11). - Fe de acta médica, que se agrega a las diligencias, con fundamento legal en el artículo 265.

12). - Fe de integridad física del probable responsable, en caso de encontrarse detenido y del certificado médico pericial que se agrega a las actuaciones, con fundamento legal en los artículos 95, 96 y 265.

13). - Razón de que hasta el momento de la práctica de las actuaciones no se han presentado testigos de identidad, si existe esta situación, con fundamento legal en el artículo 106.

14). - Razón de que se reciben y se agregan a las actuaciones los dictámenes periciales solicitados, así como informe de la Policía Judicial y acta de autopsia, con fundamento legal en el artículo 96.

Integración de Averiguaciones Previas de los Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio.

Robo.

"...Artículo 367. Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley..."

Diligencias Básicas de Investigación:

1).- **Acreditación** de la propiedad de lo robado por medio de la documentación correspondiente o, en su defecto, con la recepción de testigos de preexistencia, de propiedad y falta posterior de lo robado o de capacidad económica, según el caso, con fundamento legal en el artículo 103 en relación con el artículo 114 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

2).- **Inspección ocular**, si el robo se efectuó en lugar cerrado, con fundamento legal en los artículos 97 y 265 del Código mencionado.

3).- **Razón de solicitud de peritos en criminalística de campo**, si procede, porque los hechos hayan dejado vestigios o huellas materiales, con fundamento legal en el artículo 96.

4).- **Razón de intervención de peritos valuadores**, a fin de que dictaminen el valor de lo robado, con fundamento legal en el artículo 96.

5).- **Razón de que se reciben y se agregan a las actuaciones los dictámenes periciales solicitados**, con fundamento legal en el artículo 96.

6).- **Fe de integridad física del probable responsable y del certificado médico pericial que se agrega a las diligencias**, con fundamento legal en los artículos 94, 95, 96 y 265.

i). - Consignación.

Una vez integrada la averiguación previa, el Agente Investigador del Ministerio Público procede a la consignación, acto de realización normalmente ordinaria, en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa, en su caso. (7)

i.1). - Bases legales.

Los fundamentos de orden constitucional de la consignación son los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 16 respecto a los requisitos para el ejercicio de la acción penal y el artículo 21 por lo que se refiere a la atribución del Ministerio Público para ejercitar la acción penal. La base normativa de naturaleza procedimental es el artículo 20. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; además, conforme a cada caso concreto se invocarán los artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y los artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que sean aplicables en lo particular, en todo caso el artículo 123; también es fundamento de la consignación el artículo 40. fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

(7) Osorio y Nieto, César Augusto.- ob. cit. - Pág. 25.

i.2). - Requisitos.

Para que proceda la consignación, es indispensable que en la averiguación previa se hayan practicado todas y cada una de las diligencias necesarias para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, esto es, que en la averiguación, en cada tipo específico, se agote la indagatoria de manera que existan los suficientes elementos y probanzas que sitúen al Ministerio Público en aptitud de integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

En cuanto a formalidades especiales, la ley procedimental no exige ninguna; por tanto, los únicos requisitos que deberán preceder a la consignación, son los establecidos en el artículo 16 Constitucional.

i.3). - Contenido y forma.

Si bien, como quedó expresado, no existen formalidades especiales para la elaboración de las ponencias de consignación, en los casos concretos se han -- utilizado formas impresas que facilitan y agilizan la formulación de esas ponencias, pero el uso de las mencionadas formas impresas no es obligatorio, y en múltiples ocasiones es recomendable, necesario e indispensable elaborar una -- ponencia de consignación para el caso específico, la cual, en términos generales, debe contener los siguientes datos:

- Expresión de ser con o sin detenido;
- Número de la consignación;
- Número del acta;
- Delito o delitos por los que se consigna;
- Agencia que formula la consignación;
- Número de fojas;
- Juez al que se dirige;
- Mención de que procede el ejercicio de la acción penal;
- Nombre del o de los probables responsables;
- Delito o delitos que se imputan.
- Artículo o artículos del Código Penal que establezca y sancione el ilícito o ilícitos de que se trate;
- Síntesis de los hechos materia de la averiguación;
- Artículos del Código Procedimental aplicables para la comprobación del cuerpo del delito, así como elementos de convicción utilizados específicamente al caso concreto;
- Forma de demostrar la presunta responsabilidad;
- Mención expresa de que se ejercita la acción penal;
- Si la consignación se efectúa con detenido, precisar el lugar en donde queda éste a disposición del juez;
- Si la consignación se lleva a cabo sin detenido, solicitar orden de aprehensión o de comparecencia, según el caso, y
- Firma del responsable de la consignación.

Finalmente, debe aclararse que se solicitará orden de aprehensión, cuando el delito o delitos que se atribuyen sean sancionados con pena privativa de libertad, y se solicitará orden de comparecencia, cuando la sanción aplicable al o los delitos por los que se consigna tengan establecida pena pecuniaria o alternativa.

C A P I T U L O V

LOS DERECHOS HUMANOS

CAPITULO V

LOS DERECHOS HUMANOS

1. - ¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS?

a).- Concepto.

"...Los Derechos Humanos -como su nombre lo indica- son todos aquellos - que tiene cada hombre o mujer por el simple hecho de serlo y formar parte de la sociedad en que vive..."(1)

b).- Generalidades.

Los titulares de estos derechos son todos los seres humanos; tanto los hombres como las mujeres; los niños como los ancianos; los nacionales como los extranjeros; los indígenas como los mestizos; los negros como los blancos; los que hablan español como los que hablan náhuatl; los católicos como los musulmanes y los - - ateos; los obreros como los artistas; los ricos como los pobres; los discapacita-- dos como las demás personas, todos tenemos Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son un factor indispensable para que nos desarrollemos, en todos los planos de nuestra vida, de manera individual y como miembros de la - sociedad. Sin estos derechos es imposible vivir como ser humano.

(1) Orosco Henríquez, Jesús.- Los Derechos Humanos de los Mexicanos. - Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Segunda Edición. - México 1994. - Pág. 5.

La importancia de los Derechos Humanos radica en su finalidad de proteger principalmente la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad, - - la integridad física y la propiedad de cada ser humano.

c). - Fundamentación de los Derechos Humanos.

La base para conocer los derechos del hombre, los derechos de la persona humana, será el observar en el hombre, en todo hombre, en toda persona humana, dos características fundamentales que se deben resaltar con el mayor énfasis porque de esas dos características se derivarán, precisamente, uno tras otro, los derechos que corresponden al ser humano.

"...Esas dos cualidades, esas dos características fundamentales que descubrimos en el hombre con la simple observación, y que nos permiten después reflexionar respecto de los datos que nos proporciona esa observación son dos: la vida y la libertad..."(2)

Si observamos a los seres humanos nos damos cuenta que no se trata de seres inertes. El hombre no es una roca, el hombre no es el aire, el hombre no es un conjunto de materias inorgánicas, porque el hombre está dotado de ese hábito misterioso al que llamamos vida, pero la vida, que corresponde al hombre por naturaleza, le da la personalidad, por el hecho de ser una vida individual, -

(2) Porrúa Pérez, Francisco. - Teoría del Estado. - Editorial Porrúa, S.A. - Vigésimaquinta Edición. - México 1992. - Pág. 232.

de ser una vida que le corresponde con exclusión de los demás seres. Yo tengo mi vida y mi vida es distinta de la vida de los demás.

Al exigir el respeto a la misma, el derecho a la vida resulta como una pretensión legítima, como algo que podemos exigir de los demás, porque nuestra propia naturaleza individual exige en la forma más enfática, en la manera más categórica, que la vida que nos corresponde sea respetada en toda su integridad.

De ese derecho a la vida, de esa circunstancia de que nos consideramos, porque en efecto lo somos, individualmente vivientes, se derivan uno tras otro los demás derechos de la persona humana. El hombre tiene vida, verdad absolutamente evidente e irrefutable, pero la vida del hombre únicamente tiene sentido si puede proyectarse en posibilidad de actuar de acuerdo con las indicaciones que se encuentran en el interior de esa misma vida. La vida del hombre tiene una cualidad que le corresponde con exclusión de los demás seres: es una vida libre.

Los demás seres que encontramos en el universo y que en forma igual al ser humano tienen dentro de sí ese hábito vital no obstante se distinguen del hombre en que su actuación no es libre. En consecuencia, debemos destacar estas dos cualidades fundamentales del hombre: la vida y la libertad. La vida como algo que no es exclusivo del hombre. Además de los seres humanos hay otros seres dentro del universo, los vegetales, los animales, que están dotados igualmente de vida; pero la libertad, según vimos anteriormente, es una cualidad de la persona

en sentido ontológico, de la personalidad metafísica que corresponde al ser humano, que únicamente la tiene él.

"..En el mundo antiguo el hombre estaba subordinado a la comunidad política; se estimaba que la asamblea soberana, por ejemplo, en la polis griega, podía disponer, a discreción, de la vida, los bienes, la libertad e incluso las creencias de los individuos..."(3)

Esta concepción monista de la ciudad antigua, superada lentamente a través del curso de la Historia, puesta de manifiesto esa superación por las verdades sociales y políticas que se encuentran en la corriente del cristianismo, puesta de manifiesto también a la luz de la historia política y de sus hechos por la Revolución Francesa, ha tenido un ocaso verdaderamente tenebroso en nuestro siglo XX.

En la actualidad nuevamente se ha pretendido y se pretende sumergir al hombre en las tinieblas del totalitarismo incipiente en esa ciudad antigua y llevado al paroxismo por las construcciones totalitarias de nuestra época en el Estado. En la construcción política de Mussolini se encuentra un texto en la Carta del Trabajo promulgada en Italia en 1927, relativo a que la Nación es un organismo dotado de existencia, fines, medios de acción, superiores en poder y duración a los de los individuos aislados o agrupados que la componen; la Nación es una unidad ética, política y económica que se realiza íntegramente en el Estado fascista.

(3) Porrúa Pérez, Francisco. - ob. cit. - Pág. 236.

En el régimen político de la Alemania de Hitler, en el régimen político - también mostruosamente totalitario del Nacional-socialismo, se encuentra - - de igual manera la inmersión total del hombre en la colectividad, el cambio - - absolutamente radical en la esfera de valores, el mito de la raza aria, el mito de la superioridad del pueblo alemán elevado a la jerarquía superior y todos - los hombres colocados de rodillas ante ese mito y sujetos a la omnímoda potes- tad del dirigente de ese Estado, que era su caudillo o Führer.

Sin embargo, al lado de esas concepciones totalitarias desorbitadas, existe la doctrina de la verdadera democracia, que trata de dar precisamente al hombre la jerarquía que le corresponde, derivando esa jerarquía, derivando la dignidad de la persona humana, de la observación exacta de su naturaleza y de los dere- - chos que provienen de la misma. Para ello estima esta doctrina política que - - el Estado, el pueblo, la Nación, la sociedad política, no existen sin los indivi- - duos, no existen si no son creados por la actividad de los seres humanos; el hom- bre, causa eficiente de la sociedad política, y derivando su construcción política del dato inobjetable: si suprimimos al hombre, suprimimos al Estado.

Coloca los valores en el lugar que les corresponde; el hombre anterior y - - superior al Estado, porque el creador de un ser es superior al ser que es el - - resultado de su creación.

El bien del Estado es inseparable del bien de la persona humana. El bien de la persona humana exige que se respeten sus derechos naturales.

Precisamente del nacimiento del hombre, de su existencia biológica natural se deriva su individualidad, y se deriva, en sentido colectivo, la universalidad de los derechos que le corresponden, derechos que pertenecen a todo ser humano sin distinción de sexo, raza, religión, etc. Es una consecuencia necesaria y evidente de la igualdad metafísica del hombre.

"..No es el hombre para el Estado, sino el Estado para el hombre..."(4)

El Estado, respecto de los derechos de la persona humana, no tiene el arbitrio de reconocerlos o no reconocerlos, está obligado por su misión, por su -- naturaleza, a reconocerlos y a protegerlos contra el abuso de los hombres y -- contra el abuso también de las instituciones sociales y políticas.

(4) Porrúa Pérez, Francisco. -ob. cit. Pág. 253.

II. - PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

a). - Protección Internacional.

El Doctor. Luis Díaz Müller señala que tanto a nivel mundial como a nivel interamericano, la mayoría de los instrumentos jurídicos relacionados con los Derechos Humanos no tienen carácter coercitivo, por lo que su aplicación está sujeta a la buena voluntad de los gobiernos firmantes.(5)

No obstante, es importante destacar que en la Organización de las Naciones Unidas existen diversos instrumentos legales para la protección de los Derechos Humanos; aclarando por nuestra parte que únicamente se hará referencia a los que tienen una relación directa con el presente trabajo.

- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

También llamada Carta de San Francisco, rige desde el 24 de octubre de 1945, día conocido como el "Día de las Naciones Unidas".

Los objetivos de la Carta de la ONU son: Preservar a la humanidad del flagelo de la guerra; reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamen-

(5) Díaz Müller, Luis. - Manual de Derechos Humanos. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Segunda Edición. - México 1992. - Pág. 9.

tales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana; crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y demás fuentes del Derecho Internacional; - promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto - más amplio de libertad; unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y - seguridad internacionales; mantener la paz y seguridad internacionales; fomen- tar relaciones de amistad entre las naciones; repetir el principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos; fortalecer la paz uni- versal, y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas - - internacionales de carácter humanitario, de carácter económico, social, cultu- ral o humanitario, y en el desarrollo y estímulo al respeto a los Derechos Huma- nos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

El Derecho Internacional, a través de Naciones Unidas, ha sido claro en - - señalar que los Derechos Humanos son universales y que no se pueden dividir. Por tanto, los estados miembros de Naciones Unidas no pueden invocar el princi- pio de no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Fue promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París. Complementa la Carta de la ONU de 1945 y da cuerpo a la Idea Universal de los Derechos Humanos, -

base del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esta declaración fue complementada posteriormente por El Pacto de Derechos Civiles y Políticos; El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por Convenciones particulares de Naciones Unidas.

En su artículo núm. 1, establece: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, - deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

Los objetivos que persigue esta Declaración, pueden dividirse en cuatro:

Derechos individuales: a la vida; a la libertad; a la seguridad; a la igualdad ante la Ley; a un debido proceso y recurso efectivo.

Derechos ciudadanos: derecho a la vida privada; derecho a participar en el gobierno; derecho de asilo; derecho a las funciones públicas; derecho a una nacionalidad y derecho de propiedad.

Derechos de conciencia: libertad de pensamiento, conciencia y religión; - - libertad de opinión y de expresión; libertad de reunión y asociación y libertad de circulación.

Derechos sociales: derecho a la seguridad social; derecho al trabajo; derecho al descanso; derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la educación.

Por último, el documento establece que "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, - a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta declaración".

-Otros acuerdos, pactos y convenciones.

Convención sobre proscripción de la Tortura. (1985).

En el artículo 10. de este instrumento legal, se define a la Tortura como - "todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, - o se sospeche que han cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos sufrimientos o dolores sean infligidos por un funcionario público, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia".

b). - Protección Regional.

Por lo que respecta a los instrumentos legales encaminados a proteger los derechos humanos en América Latina, en este rubro nos referiremos a los principales Organos de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. (OEA).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fue establecida el 18 de julio de 1978, fecha en que entró en vigencia la -
Convención Americana de Derechos Humanos.

Características:

Sede: San José de Costa Rica.

Status jurídico: institución judicial y autónoma.

Función: aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos -
Humanos.

Composición: siete jueces por seis años, pudiendo ser reelegidos por un
período.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee una función ~~consultiva~~
y una función jurisdiccional.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Características:

Tiene su sede en Washington.

Es un órgano principal de la OEA.

Tiene como función promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos.

Sirve como órgano consultivo de la OEA.

Su estructura y funciones actuales están contenidas en los artículos 51 y 112 de la Carta de la OEA y en el artículo 34 y siguientes de la Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José" (1969).

Funciones de la Comisión según la Convención Americana: Estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de América; formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los Derechos Humanos dentro del marco de sus leyes internas; preparar estudios e informes; atender las consultas que por medio de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, le formulen los Estados miembros, en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos, y rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

III. - LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

a). - La Constitución Mexicana de 1917 y los Derechos Humanos.

La Constitución de 1917 fue producto de un movimiento social armado (la Revolución Mexicana), donde principalmente los campesinos amenazados y descontentos se rebelaron contra la oprobiosa situación de miseria en la que se encontraban, así como contra una dictadura que los había mantenido en una situación de desigualdad. Fue la Carta Magna de 1917 donde los oprimidos victoriosos habrían de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad humana, sustento de los derechos del hombre.

La Constitución de 1917 es el resultado de las necesidades y aspiraciones de un pueblo cuyas tendencias reformadoras, populares y nacionalistas habrían de llevarlo a enarbolar como bandera la idea de una distribución más equitativa de la riqueza, aspiración que, por otra parte, supieron asimilar y plasmar los Constituyentes de Querétaro.

"...Estas ideas fueron las que habría de recoger el Congreso Constituyente de Querétaro, para ser plasmadas en la primera parte de la Constitución, llamada dogmática o de las garantías individuales (el nombre correcto debe ser Garantías Constitucionales..."(6)

(6) Díaz Müller, Luis. - ob. cit. - Pág. 53.

- Diferencia entre Derechos Humanos y Garantías Individuales o Constitucionales.

Aunque la terminología habla de Garantías Individuales y no de Derechos Humanos en el Congreso Constituyente de Querétaro, es pertinente hacer la distinción entre los Derechos Humanos y las Garantías Individuales o Constitucionales.

"..La Garantía Constitucional, por su esencia, es más limitada. Es decir, actúa sólo dentro de un Estado y su contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas. En ese sentido, se podría pensar que es limitativa. La Garantía Constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos en los ordenamientos de derecho positivo. Los Derechos Humanos son principios o ideas universalmente aceptadas y reconocidas. Para entenderlos no debemos encasillarlos dentro del territorio de un Estado. Son algo que va más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente de su posición económica o comercial, de su forma de gobierno o de su manera de pensar..."(7)

b). - Generalidades.

En nuestra Constitución, los Derechos Humanos están previstos principalmente en el capítulo llamado "De las Garantías Individuales".

(7) Díaz Müller, Luis.- ob. cit. - Págs. 53 y 54.

Se puede decir que "...la garantía individual es la medida bajo la cual el Estado reconoce y protege un Derecho Humano..."(8)

"...Una garantía individual no es otra cosa que la forma de protección constitucional de un bien jurídico vinculado a la personalidad física o moral de un individuo..."(9)

También se debe señalar que algunas personas distinguen entre los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos procesales que los protegen, considerando que tales instrumentos son estrictamente la garantía de los derechos (como es el caso del juicio de amparo), por lo que sostienen que el término garantía se debe reservar para los instrumentos procesales protectores de los Derechos Humanos y no para referirse a los derechos en sí. Sin embargo, estas distinciones tienen sólo un carácter técnico, ya que en la práctica y el lenguaje común, la gente (incluso los abogados) identifica Derecho Humano y garantía individual (o garantía social), razón por la cual y aun cuando técnicamente procedan tales distinciones, a los Derechos Humanos y a las Garantías Individuales generalmente se les viene considerando como sinónimos.

En base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Derechos Humanos o garantías individuales de los mexicanos se pueden clasificar en Derechos Individuales, Derechos Sociales y Derechos de los Pueblos o Naciones.

(8) Orozco Henríquez, Jesús. - ob. cit. - Pág. 7.

(9) Matos Escobedo, Rafael. - El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Colección - Folletos. - México 1991. - Pág. 45.

Derechos individuales: El titular es básicamente el individuo y se conocen comúnmente como garantías individuales, encontrándose contenidos principalmente en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, como es el caso del derecho a la igualdad, a la libertad, a la seguridad jurídica y el derecho a votar y ser votado.

Derechos sociales: Los titulares son primordialmente determinados grupos sociales. Estos derechos tienen un carácter colectivo, así como un contenido social, económico y cultural, encontrándose dispersos en diversos artículos como el 3o., 4o., 27 y 123; tal es el caso del derecho a la educación, a la protección de la salud, así como los derechos de los campesinos y los trabajadores.

Derechos de los pueblos o naciones: El titular es básicamente todo un pueblo o comunidad, ya sea que forme parte de una nación o integre, por sí mismo, un país. Estos derechos se han venido incorporando paulatinamente en nuestro texto constitucional, como ocurre con algunos de los contenidos en los artículos 4o., 27, 39 y 89 fracción X, conforme a la tendencia internacional, como los relativos a los derechos de los pueblos indígenas, así como a la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y culturales, y a la autodeterminación.

"... La anterior clasificación de Derechos Humanos nos da la idea de que el marco de nuestros derechos ha cambiado y se ha ido ampliando en el transcurso del tiempo, en la medida en que se ha avanzado en el proceso de 'humanización' conforme a las exigencias de la dignidad humana..."(10)

(10) Orozco Henríquez, Jesús. - ob. cit. - Pág. 9.

Ahora bien, para los fines del presente trabajo, considero que se debe hacer -
especial mención al rubro de los Derechos Individuales, en la siguiente forma:

Los derechos o garantías individuales -como comúnmente se les conoce- son aquellos que protegen la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la integridad física de cada hombre o mujer, así como sus propiedades. Por tanto, estos derechos pueden dividirse, a su vez, en derechos de igualdad, derechos de libertad, - derechos de seguridad jurídica y derechos políticos.

Finalmente y por lo que respecta a los derechos de seguridad jurídica, también llamados garantías de seguridad jurídica, se puede decir que en ellos se establece que las autoridades no pueden proceder de manera arbitraria o abusiva, ya que - - están obligadas a respetar la Constitución y las leyes, así como a actuar como se - establece en éstas.

Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que ninguna autoridad puede limitar o privar injusta o ilegalmente de sus derechos a las personas.

Los principales derechos o garantías de seguridad jurídica son: Derecho a la - nacionalidad mexicana (artículo 30); derecho de petición (artículo 8o. párrafo primero); derecho a recibir respuesta escrita de la autoridad a toda petición planteada (artículo 8o. párrafo segundo); irretroactividad de la ley (artículo 14 párrafo - primero); garantía de audiencia y debido proceso legal en caso de privación de - -

derechos (artículo 14 párrafo segundo); principio de legalidad (artículo 16 párrafo primero); principio de autoridad competente (artículo 16 párrafo primero); mandamiento escrito debidamente fundado y motivado (artículo 16 párrafo primero); - - derecho a la vida privada: a) inviolabilidad del domicilio (artículo 16 párrafos -- primero, octavo, noveno y décimo primero), y b) inviolabilidad de correspondencia (artículo 16 párrafo décimo); detención sólo con orden judicial (artículo 16 - párrafos segundo al séptimo); derechos del detenido (artículos 16 párrafos prime-ro, tercero y sexto, así como 20, fracciones I, II, V, VII y IX, y penúltimo - - párrafo); prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17 párrafo - primero); derecho a una administración de justicia expedita, completa, impar -- cial, gratuita y eficaz (artículo 17 párrafos segundo y tercero); auto de formal - prisión (artículo 19 párrafo primero); garantías del procesado en materia penal (artículo 20, así como tratados internacionales ratificados por México); compe -- tencia exclusiva del Ministerio Público y la Policía Judicial para investigar y - perseguir los delitos, así como del juez para aplicar las penas (artículo 21 prime-ra parte del primer párrafo); sanciones administrativas: arresto o multa (artículo 21 segunda parte del párrafo primero, así como párrafos segundo y tercero); - - prisión preventiva sólo por delitos que ameriten pena privativa de la libertad - (artículos 18 primera parte del párrafo primero, y 20 párrafos segundo y tercero de la fracción X); prohibición de prisión por deudas civiles (artículos 17 párrafo cuarto, y 20 párrafo primero de la fracción X); prohibición de la pena de muerte (artículo 22 párrafo tercero); prohibición de tortura, malos tratos y penas inusi-tadas o trascendentes (artículos 19 párrafo tercero, 20 fracción II y 22 párrafo - primero); garantía de tipicidad o prohibición de imponer penas por analogía o - -

mayoría de razón (artículo 14 párrafo segundo); nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito: Non bis in idem (artículo 23); prohibición de más de tres - - instancias en un proceso penal o que éste quede sin resolverse (artículo 23); - - separación entre procesados y sentenciados, mujeres y hombres, y entre adultos y menores infractores (artículo 18 párrafos primero, segundo y tercero); dere-- chos humanos de los reclusos (artículo 18 párrafos primero, segundo y tercero); menores infractores (artículo 18 párrafo cuarto); derechos del ofendido y la vícti-- ma del delito (artículo 20 fracción X, último párrafo); prohibición de celebración de pactos restrictivos de los Derechos Humanos y de extradición de reos políti-- cos (artículo 15), y suspensión de garantías individuales sólo en los casos y bajo el procedimiento previsto en la Constitución (artículo 29).

c). - La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene antecedentes en el extran-- jero y en México. Veamos cuáles son.

c.1). - Antecedentes en el Extranjero.

El ombudsman, concepto que en cierta forma tiene similitud con el de nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un vocablo con el cual se identifica en Suecia, a la institución jurídica, al funcionario público de alto nivel, quien - - actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe - - quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomenda-- ciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.

"...El ombudsman persiguió establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismos, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios..."(11)

La institución del ombudsman se incorporó por primera vez en la Constitución Sueca de 1809. Después de cien años de su aparición, esta figura se adoptó en Finlandia, en su Constitución de 1919. Más de tres decenios después Dinamarca siguió el ejemplo, y en 1962 hizo lo mismo Nueva Zelanda.

A partir de 1962, la institución ve acrecentada su importancia, al grado de que se le estudia y discute especialmente en congresos y simposios internacionales, y es adoptada también, nacional o localmente, por países como Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia.

El ombudsman ha tenido una gran trascendencia porque, "... como bien dice Per-Erik Nilsson, ex ombudsman-jefe de Suecia, la administración pública ha crecido y se han multiplicado los organismos oficiales, con lo cual se aumenta la posibilidad de problemas entre los órganos de poder y los individuos, porque no existen muchas instancias para presentar quejas y los tribunales generalmente son muy lentos, formalistas y costosos, y porque cada día es mayor la corriente

(11) Carpizo, Jorge. - ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Segunda Edición. - México 1991. - Pág. 16.

internacional que está preocupada de que efectivamente se protejan los derechos humanos de los individuos...' (12)

Los ombudsmen escandinavos poseen el derecho de procesar, lo que generalmente no tienen los otros organismos equivalentes, toda vez que la fuerza y eficacia de éstos se encuentra en los informes públicos periódicos y en su calidad moral. Resulta políticamente grave para los funcionarios rebeldes a cumplir las recomendaciones, su inclusión en el informe periódico, porque entonces quien los juzga es la sociedad en su conjunto.

c.2).- Antecedentes en México.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene como antecedentes diversos órganos que buscaban como finalidad la protección de los derechos humanos; sin embargo, son tres los que tuvieron características sobresalientes, como se verá a continuación.

- El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847, promovida por don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí. Esta Ley estableció tres Procuradores de esa naturaleza en el Estado, y se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que éstas sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, -

(12) Carpizo, Jorge. - ob. cit. - Pág. 17.

funcionario o agente público. Los Procuradores de Pobres, sin ninguna demora, - averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplieran con sus recomendaciones; pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición del juez competente. (13)

Los Procuradores de Pobres debían visitar los juzgados, oficinas públicas, - cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse, y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado.

- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional - Autónoma de México se estableció el 29 de mayo de 1985, y su Estatuto le confiere independencia para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y - de los miembros del personal académico por posibles afectaciones a los derechos que la legislación universitaria les confiere. El defensor universitario realiza las investigaciones necesarias y le propone a las autoridades universitarias la solución del caso. El proyecto de Estatuto lo formuló el distinguido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio y el primer Defensor fue otro reconocido maestro, Jorge Barrera - Graf, a cuya labor y a la de sus colaboradores se debe que esa Defensoría se haya prestigiado en poco tiempo.

(13) Carpizo, Jorge.- ob. cit. - Págs. 12 y 13.

- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes - se incorporó el 14 de agosto de 1988 dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos, y tiene como finalidad desahogar las quejas que presenten las personas afectadas por violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciadas en esa Ley, la cual indica las siguientes facultades de la Procuraduría: investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad; -- solicitar informes a los servidores públicos; tener acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales; formular recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y emplear medios de apremio.

c. 3). - Primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos -- Humanos.

El 10 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, -- el primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, -- el cual contiene los fines y las atribuciones de la Comisión, los órganos de la -- misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el período de investigación y la redacción de la reco-- mendación. Cabe destacar que en este primer Reglamento se le dio a la Comisión el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero tam-- bién se le consideró como un órgano de la sociedad y defensor de ésta, según -- el artículo primero de dicho ordenamiento.

Este instrumento jurídico dio vida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y como institución nueva en nuestro país, despertó, naturalmente, los más diversos comentarios y expectativas, desde el más negativo de los escepticismos hasta los más exagerados optimismos.

d). - Decreto Constitucional.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se agregó un apartado B al artículo 102 Constitucional, para quedar como sigue:

"...ARTICULO 102. -

A) La ley organizará el Ministerio Público de la Federación.

.....
.....
.....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso -

de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados..."

"...Mediante esta adición se establece, por vez primera en el texto constitucional, todo un sistema de protección de los derechos humanos a cargo de un organismo federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y los organismos respectivos de los estados y del Distrito Federal..." (14)

El nuevo precepto constitucional se inicia confiriendo facultades legislativas tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados, para que "en el ámbito de sus respectivas competencias" establezcan "organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano".

Por lo que se refiere a la extensión material del nuevo precepto, o lo que se reconoce comúnmente como "competencia", este apartado B la delimita en dos sentidos:

1).- Positivamente, señalando que los organismos de protección de los Derechos Humanos, "conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

(14) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. - Comentarios a la obra: Mexicano, ésta es tu Constitución, elaborada por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. - Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor. - Octava Edición. - México 1993. - Pág. 257.

Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

Conviene resaltar dos elementos de la competencia positiva de los organismos protectores de los Derechos Humanos: a) para que se configure una violación a los derechos humanos se precisa un acto u omisión de autoridad o servidor público, lo que excluye que dichas violaciones puedan darse entre particulares. b) los organismos protectores formularán "recomendaciones públicas autónomas y no vinculatorias", lo que quiere decir que no tienen carácter obligatorio las recomendaciones pero sí la fuerza de su publicidad. Esas recomendaciones gozarán de autonomía, o sea, que ninguna autoridad o persona alguna, pueden intervenir en la conformación de la recomendación y que sólo debe basarse en la verdad del expediente.

2). - La competencia negativa o incompetencia en materia laboral, electoral y jurisdiccional, se explica como el propósito de evitar conflictos de competencias con los tribunales laborales, electorales y judiciales, que tienen su propia competencia y autonomía, señaladas en la Constitución y leyes reglamentarias.

La parte final del apartado B establece todo un mecanismo de recursos por medio del cual la CNDH conocerá en segunda instancia de las "inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

e). - Primera Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El 29 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 Constitucional, en el sentido de que debían establecerse organismos de protección de los Derechos Humanos.

Conforme a lo previsto en su artículo lo., la ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 Constitucional.

En esta ley, destacan las siguientes características:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano; asimismo, tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, también se prevé que la Comisión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados. Dichas inconformidades se substanciarán mediante el recurso de queja (que sólo podrá ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales) y a través del recurso de impugnación (el cual procederá exclusivamente contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de Derechos Humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos).

Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades, no admitirán recurso alguno.

e.1). - Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992 y, como su nombre lo indica, reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado.

En su artículo 6o. se establece que "para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como

ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."

Aunque parezca innecesario, es conveniente aclarar que este Reglamento - - abrogó al primer Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado el 10. de agosto de 1990, y al cual ya se hizo referencia.

f). - La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El 22 de junio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y con ello se dio cumplimiento a lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 Constitucional, en el sentido de que debían establecerse organismos estatales de protección de los Derechos Humanos.

Conforme a su artículo 10., las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local - de derechos humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio de aquél.

Características de la Comisión:

Es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio - - propios, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, - -

estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico - mexicano; igualmente, tiene competencia 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 comi sión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procu ración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito - Federal.

Atribuciones principales:

Recibir quejas por presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e - investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos - humanos por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públi cos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal, y 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.

Asimismo, formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autorida des o servidores públicos presuntos responsables; formular propuestas concilia- torias entre las partes; formular recomendaciones públicas autónomas, no vincu- latorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

La fracción X del artículo 17 le asigna una atribución de una gran importancia y trascendencia, que dice: "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."

La atribución anterior es tan importante como la contenida en el artículo 26, y que establece: "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá contar con unidades desconcentradas para la atención y seguimiento de los asuntos de su competencia en los lugares que considere pertinentes, según lo establezca su reglamento interno".

Integración:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se integra por un Presidente, un Consejo, los visitadores que determine su reglamento interno, los cuales auxiliarán al Presidente y lo sustituirán en sus ausencias, así como por el personal necesario para el desarrollo de sus actividades.

Del Procedimiento:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 28, las quejas y denuncias sólo - -
podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere inicia-
do la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o -
de que el quejoso o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos, aun-
que el plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión. Sin embargo,
el artículo séptimo transitorio permite que la Comisión conozca sobre presun-
tas violaciones a derechos humanos aun cuando se hayan realizado con anteriori-
dad a la entrada en vigor de la ley.

Por otra parte, en el artículo 31 se prevé que la formulación de quejas y denun-
cias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión, no afecta-
rán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder
conforme a los ordenamientos aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus -
plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

De las Recomendaciones y Acuerdos:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su -
caso, un proyecto de Recomendación o un Acuerdo de No Responsabilidad, cuando
se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las -
violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado. Los proyectos de
Recomendación serán sometidos al Presidente de la Comisión para su considera-
ción y resolución final, y en ellos se señalarán las medidas que procedan para -

la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

La recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija; asimismo, no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia. En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. En su caso, deberá acreditar dentro de los días siguientes que ha cumplido con la recomendación.

De las responsabilidades de las Autoridades y Servidores Públicos:

Las autoridades o servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones indebidos en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas y denuncias ante la Comisión, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La Comisión denunciará ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate. Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión, incurran en presuntas infracciones o en delitos, serán denunciados ante la autoridad competente. Y finalmente, en lo que hace a los primeros, podrá la Comisión solicitar a las autoridades competentes la aplicación de las sanciones administra-

tivas que procedan, y al titular del centro de trabajo de los mismos, la imposición de amonestaciones por escrito, públicas o privadas.

De la Promoción y Difusión de los Derechos Humanos:

También se debe destacar que en el artículo 68 de la Ley, se establece a los órganos de seguridad pública y de procuración de justicia, la obligación de incorporar en sus programas de formación y de capacitación, contenidos en materia de derechos humanos tendientes a su conocimiento y práctica.

f.1). - Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de diciembre de 1993, y detalla la manera en que habrá de cumplirse la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Características principales:

Se establece que los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser ágiles y expeditos, y concede a los Visitadores Adjuntos un plazo de un día hábil para la calificación de las quejas; asimismo, ordena que se eviten los formalismos innecesarios. Por otra parte, enfatiza que debe procurarse, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, - -

sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse - los elementos suficientes para determinar la competencia de la Comisión y proceder en consecuencia, y en los casos de urgencia, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

g). - ¿ Cómo se presenta una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ?

- La queja se presenta por escrito, dirigida a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Debe firmarse, de lo contrario, asentar la huella digital.

- Señale los datos de identificación: nombre completo, y si es el caso, el de las demás personas cuyos derechos humanos fueron presuntamente violados; domicilio, colonia, delegación y código postal; teléfono, y en caso de no tener este servicio, anotar el número telefónico de un familiar o amistad que pueda tomar el recado.

- Haga una breve descripción sobre cómo sucedieron los hechos que en su opinión constituyan la presunta violación de derechos humanos.

- Precise la fecha en que sucedieron los hechos. Las quejas podrán presentarse dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que las violaciones hayan ocurrido o se hayan conocido.

- Si lo conoce, anote el nombre y el cargo de la autoridad o servidor público responsable de la presunta violación de sus derechos humanos.

- Anexe fotocopia legible de todos los documentos o antecedentes en los que funde la queja, si los tiene.

- Al elaborar su queja, recuerde que no es necesario contar con un abogado o representante profesional ajeno a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Finalmente, recuerde que la Comisión no podrá conocer sobre actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral; conflictos entre particulares, así como sobre consultas formuladas por autoridades, particulares u otras autoridades -- respecto a la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

IV.- ¿ LOS DERECHOS HUMANOS SON RESPETADOS POR EL MINISTERIO PÚBLICO DEL ORDEN COMÚN ?

a). - Generalidades.

Como dijimos anteriormente, los servidores públicos de la Procuraduría - - General de Justicia del Distrito Federal, dentro de sus respectivos ámbitos de - competencia, deben sujetarse a las disposiciones dictadas para brindar una mejor y mayor atención al público demandante del servicio.

Igualmente, el Ministerio Público, a través del personal de la Agencia Investigadora, y en tanto representante social, debe asumir responsabilidades y actitudes propias de sus funciones; asimismo, sin descargo de su obligación constitucional de perseguir eficazmente a los responsables de los ilícitos, debe observar y cumplir criterios de protección a la ciudadanía, de orientación y asesoría a quien lo solicite, con un trato humanitario y atento para aquellos que se vean - involucrados en una averiguación previa, incluso a las personas únicamente relacionadas con los hechos.

Pues bien, aunque existen disposiciones legales expresas, así como Circulares y Acuerdos expedidos por el Procurador General de Justicia del Distrito - Federal, señalando con absoluta claridad los principios y obligaciones que el - personal debe observar y cumplir, en la actualidad, el personal mencionado sigue cometiendo arbitrariedades, atropellos, malos tratos, extorsiones, etc.

b). - Corrupción.

La conducta del personal, en términos generales, tiene una relación directa con la corrupción.

Todos los ciudadanos, de alguna manera, nos hemos formado una idea del significado de la palabra corrupción; sin embargo, resulta interesante el concepto que nos ofrece Stephen D. Morris, al decir que:

"...Se la ha definido como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado; todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político, o simplemente como el uso arbitrario del poder..."(1)

Este autor también hace mención a los conceptos de soborno y extorsión, - - diciendo que "...el soborno requiere un encuentro diádico entre un ciudadano - - particular y un empleado público, en el cual el ciudadano induce una respuesta - - deseada por parte del funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario. En la extorsión, en cambio, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad (en su forma diádica), o se refiere a la autocorrupción en la cual sólo está implicado el funcionario

(1) Stephen D. Morris. - Corrupción y Política en el México Contemporáneo. - Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V. - México 1992. - Pág. 18.

público. Tanto en el soborno como en la extorsión se ejerce un poder ilegítimo, pero en direcciones diferentes..."(2)

Hay que reconocerlo, se han logrado algunos avances, se nota una mejor - disposición y atención por parte del personal del Ministerio Público, pero esto - es relativo, puesto que todo parece muy superficial. Da la impresión que el - - personal adopta una actitud más positiva y humana, pero parece más una actitud forzada por las circunstancias. Como si en cierta forma les preocupara que los ciudadanos pudieran acusarlos con sus superiores o bien acudir a los medios - - informativos, incluso a los organismos de Derechos Humanos.

Por lo tanto, para no involucrarse en situaciones difíciles, tal vez optan por comportarse de la mejor manera posible, pero, se insiste, más bien parece que es por conveniencia. Estos casos de buena conducta son muy cantados. Sin em-- bargo, a la primera oportunidad que se les presenta, dejan caer sobre el ciuda-- dano, en cascada, toda una gama de malos tratos, presiones, obstáculos, amena-- zas, etc., todo con el fin de orillarlos a "colaborar" en la tramitación de una inves-- tigación, para que ofrescan dinero, o bien para encontrarse ellos en condiciones de colocar a la víctima en el terrero de la extorsión.

Son innumerables las irregularidades y abusos que cometen los elementos de la Policía Judicial y agentes del Ministerio Público, tanto dentro como fuera de -

(2) Stephen D. Morris. - ob. cit. - Pág. 19.

las instalaciones oficiales, pero los casos más frecuentes son los siguientes:

- La detención y verificación de datos externos de identificación de vehículos que transitan en la vía pública o que están depositados en lugares públicos o privados; el aseguramiento de mercancías extranjeras, bajo el pretexto de investigar supuestas conductas irregulares o sospechosas de sus conductores o poseedores, así como el examen de la documentación que demuestre la legítima tenencia de esos bienes o mercancías, y la obtención de canonjías, remuneraciones o dádivas personales en centro de diversión o recreación, haciendo valer su calidad de servidores públicos, sin que previamente exista orden o mandato de autoridad competente o de sus superiores que legitime su proceder; prácticas que les están vedadas inclusive a las propias Policía Preventiva, la de Tránsito o a la que por ley corresponde su investigación.

Estas actividades están expresamente prohibidas a los agentes de la Policía Judicial, según Acuerdo A/013/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1990.

- La práctica de detener a personas supuestamente implicadas en hechos delictuosos, afirmando que se encontraban en posesión de enervantes o psicotrópicos, o bien de armas prohibidas.

Estas actividades también están expresamente prohibidas a los agentes de la Policía Judicial y del Ministerio Público, según Acuerdo A/028/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de noviembre de 1990.

Asimismo, debe decirse que a la Policía Judicial, con el conocimiento o - - apoyo del Ministerio Público, se le relaciona frecuentemente con multitud de - - secuestros, asaltos, robos, tráfico de drogas y otras actividades ilícitas.

Desde el momento en que este personal detiene legal o ilegalmente a una - - persona, prácticamente la ven como "un botín de guerra"; de inmediato piensan en cómo obtener dinero de él o de sus familiares. Se dice que hasta tienen - - una "clasificación de precios", según el caso y la persona. Si bien le va al dete - - nido y se salva de ser golpeado, lo empiezan a presionar, como dijimos; sin - - embargo, al traspasar el umbral del edificio respectivo o bien de la barandilla, en ese momento empieza su calvario: no le permiten hablar con nadie, le gritan, o ofenden, etc.

Los mismos elementos de la Policía Judicial y del Ministerio Público han - - señalado que cometen estas anomalías "porque somos la ley"; "porque somos la autoridad"; "para eso entramos y estamos aquí, para amolar a todos", etc. Efectivamente, la mayoría, por no decir que todos estos elementos, ingresan a la institución con la finalidad principal de "hacer dinero"; es gente recomendada por familiares, amigos, compadres, padrinos, etc., en fin, en este medio hay - - mucha contaminación y también se sabe que muchos tienen antecedentes penales. Este personal también dice que "para combatir y enfrentar a la delincuencia se - - necesita gente peor que ella", y parece cierta la versión de que los "delincuentes se vuelven policías, judiciales o agentes del Ministerio Público y viceversa. Pero, repito, entre esta gente también hay buenos elementos, aunque después, lamentablemente, o se dejan absorber por el medio, o simplemente se salen.

Entre este personal hay elementos que dicen cometer atropellos, principalmente por "los bajos salarios", "porque los jefes exigen dinero", etc.

Todo esto, claro está, independientemente de que el ciudadano sea o no presunto responsable de un ilícito o ajeno a él.

También hay casos en los que la víctima de una arbitrariedad o de algún delito, ni siquiera trata de comunicarlo a la autoridad competente, porque no tiene confianza en ella. Efectivamente, como lo dijo el Procurador General de Justicia del Distrito Federal en una entrevista radiofónica pasada al aire el día 4 de junio de 1996: "...El afectado que no quiere presentar su denuncia, argumenta 'para qué voy a denunciar si no me hacen caso; si me tienen esperando todo el día; si me piden dinero...' Pues sí, sucede todo esto porque los malos empleados de la institución únicamente atienden o le toman interés a los casos que les recomiendan o los que les convienen económicamente.

¿ Hay complicidad entre el personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el del Ministerio Público ? Lamentablemente sí. Cuando alguna anomalía ha llegado al conocimiento de funcionarios superiores, generalmente la solapan o la tratan de ocultar. ¿ Por qué ? Tal vez porque si no pueden controlar o acabar con la delincuencia afuera, lo que menos les interesa es poner orden adentro; o porque también les interesa que las cosas sigan así. Posiblemente no actúan para evitar problemas internos o se cuidan también de las represalias. Ese es su medio y les conviene. De alguna manera hablan el mismo

lenguaje y se protegen directa o indirectamente. Si hay impunidad afuera, también la hay adentro.

Se sabe que en contadas ocasiones someten estos casos a la competencia de su Contraloría Interna, y es muy raro que ejerciten acción penal por alguna conducta constitutiva de delito. En este medio, lamentablemente, se respira un ambiente de prepotencia, negligencia, influyentismo, impunidad, etc. La mayor parte del personal casi está convencido de que las leyes, la Procuraduría y el Ministerio Público, así como las personas, derechos y bienes de éstas 'son de su absoluta propiedad y que pueden disponer de ellos a su antojo".

Ahora bien, ¿en qué otros casos el Ministerio Público, como institución, puede incurrir en violación de derechos humanos y garantías individuales? En los casos siguientes) y con motivo de :

- Los actos del período de averiguación previa y de modo especial, el acto final de determinar si se hace o no consignación del caso a un Juez Penal, en ejercicio de la acción;

- El desistimiento de la acción penal, ya instaurado el proceso, y

- La presentación de conclusiones inacusatorias.

¿ Y el ciudadano que ve violados sus derechos humanos o sus garantías individuales, qué hace? El espectáculo que casi siempre se le presenta es el siguiente: el engaño y la extorsión al principio, la realidad después y la frustración al último.

Considero que si la ley se aplicara estrictamente, poco a poco se iría - -
 depurando la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la insti-
 tución del Ministerio Público. La salida de los malos elementos franquearía -
 la entrada inmediata de los ciudadanos con vocación de servicio y el pueblo le
 devolvería su confianza al Estado.

Por lo anterior, se puede decir, en términos generales y salvo honrosas -
 excepciones, que el personal de la Procuraduría y principalmente del Ministe-
 rio Público y de la Policía Judicial, no respetan los derechos humanos, y aun-
 que se han logrado algunos avances, su buen trato hacia el ciudadano únicamen-
 te es superficial y no de un estricto respeto a los derechos humanos y a las - -
 garantías individuales.

c). - Quejas que con más frecuencia se presentan ante la Comisión de Dere-
 chos Humanos del Distrito Federal, calificadas como presuntas viola-
 ciones a derechos humanos. -

De los señalamientos presentados por los quejosos en relación a las autori-
 dades y a los actos presuntamente violatorios a derechos humanos, se despren-
 de que en el contexto de la procuración de justicia se originan la mayor parte
 de las presuntas violaciones a derechos humanos, como a continuación se indi-
 ca:

- Dilación en la procuración de justicia.
- Vicios en el procedimiento.
- Abuso de autoridad.

- Detención arbitraria.
- Lesiones.
- Robo.
- Negativa al derecho de petición.
- Responsabilidad de servidores públicos.

V. - ALTERNATIVAS TENDIENTES A MEJORAR LA PROCURACION DE JUSTICIA Y EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

a). - Actualización del marco jurídico en la procuración de justicia.

- Convocar periódicamente a la comunidad a participar en el análisis de propuestas tendientes a mejorar la procuración de justicia y reducir la distancia entre la norma y la realidad social.

- Proponer reformas legislativas y reglamentarias que garanticen una mayor especialización del Ministerio Público, Policía Judicial y Servicios Periciales.

- Promover instrumentos jurídicos que permitan el estricto cumplimiento de las normas legales.

b). - Profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- Vigilar permanentemente el buen funcionamiento del Servicio Civil de Carrera para agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, así como mejorar y actualizar oportunamente sus percepciones económicas.

- Convertir al Instituto de Formación Profesional en una institución de excelencia académica.

c). - Especialización en la investigación y persecución de los delitos.

- Reorganizar a la Procuraduría, mediante la creación de divisiones especializadas en la investigación y persecución de determinados delitos.

Establecer agencias del Ministerio Público especializadas, de acuerdo con la incidencia delictiva.

- Establecer grupos especializados de la Policía Judicial para la realización de operativos de respuesta inmediata.

d). - Simplificación administrativa en la procuración de justicia.

- Realizar un diagnóstico integral para la planeación estratégica en las áreas operativas y administrativas de la Procuraduría.

- Mejorar y modernizar los sistemas y procedimientos administrativos para la simplificación de los trámites.

- Promover la desconcentración de facultades para fortalecer la gestión de los servicios de la Procuraduría y acercarlos cada vez más a la comunidad.

- Desconcentrar los Servicios Periciales con base en las necesidades del servicio y la incidencia delictiva de cada Delegación.

e). - Simplificación de la averiguación previa.

- Diseñar mecanismos para agilizar la presentación de denuncias o querellas, ante el agente del Ministerio Público.
- Elaborar manuales de procedimientos del Ministerio Público.
- Fomentar la conciliación de las partes en los delitos de querrela.
- Agilizar la presentación de informes de la Policía Judicial y dictámenes de Peritos.

f). - Modernización y mejoramiento tecnológico de la averiguación previa.

- Modernizar el Centro de Información para contar con un instrumento eficiente de apoyo estadístico en la toma de decisiones.
- Establecer un sistema de cómputo en red de información criminal.
- Participar en la integración de una base nacional de datos sobre información criminal.

g). - Optimación del control de procesos.

- Agilizar la consignación de los probables responsables.

- Promover que las actuaciones de los agentes del Ministerio Público se realicen en los plazos de la ley.

- Agilizar la revisión de las conclusiones no acusatorias, así como de los actos cuya consecuencia sea la libertad del inculcado.

h). - Intensificación de los controles internos de la Procuraduría.

- Hacer más eficientes los mecanismos de control técnico jurídico del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, a través de visitas de evaluación.

- Elaborar códigos para el Ministerio Público y sus auxiliares, que establezcan normas mínimas de contenido ético.

- Diseñar mecanismos de detección de actos de corrupción de los servidores públicos.

- Agilizar los procedimientos para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

i). - Prevención de los delitos y participación de la comunidad.

- Promover acciones preventivas de la delincuencia, en colaboración con diversas organizaciones de los sectores público, social y privado.

- Promover programas de prevención ante las instituciones de enseñanza.

- Formar conciencia entre la población sobre la importancia de denunciar los delitos, con objeto de combatir la criminalidad en forma más eficaz.

j). - Auxilio a las víctimas u ofendidos por los delitos.

- Intensificar la labor del Ministerio Público como asesor jurídico de la víctima u ofendido.

- Mejorar los sistemas de participación de la víctima u ofendido, como coadyuvante del Ministerio Público.

- Velar por la custodia e intereses de los menores de edad víctimas del delito.

k). - Coordinación interinstitucional para la eficaz persecución del delito.

- Participar en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Fomentar la homologación de la penalidad en delitos graves en todas las entidades federativas.

- Optimizar la colaboración en materia de robo de menores y tráfico de infantes.

- Promover la realización de acciones de coordinación en materia de operativos de respuesta inmediata.

1). - Respecto a los derechos humanos.

- Fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos entre los servidores públicos de la Procuraduría.

- Garantizar un respeto integral a los derechos humanos y un trato adecuado a los indígenas.

- Velar por el ejercicio de los derechos humanos de los detenidos.

- Establecer programas de asesoría y atención a la consulta ciudadana en materia de derechos humanos, especialmente a los grupos vulnerables.

- Garantizar la imparcialidad en los procedimientos para sancionar a los servidores públicos de la Procuraduría, que incurran en violaciones a los derechos humanos.

- Facilitar las visitas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Finalmente, de manera especial y teniendo en cuenta que la vida, la libertad y la propiedad son los valores fundamentales del ser humano, propongo - que en cada Agencia del Ministerio Público se establezca una representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo cual considero urgente y muy viable, tomando como fundamento lo dispuesto en los artículos 26 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 19 de su Reglamento Interno, mismos que señalan:

"..La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá contar con unidades desconcentradas para la atención y seguimiento de los asuntos de su competencia en los lugares que considere pertinentes, según lo establezca su - reglamento interno..."

"..El Presidente tendrá la facultad de delegar la representación legal de la Comisión del Distrito Federal, cuando así lo considere conveniente..."

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. - El Ministerio Público como institución, pertenece a una de las organizaciones fundamentales del Estado, tanto en la procuración como en la administración de la justicia. Es una institución de buena fe, pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los delitos, como en el respeto de los derechos y garantías de los individuos que componen el conglomerado social, de manera que sus funciones deben ser equilibradas dentro de esos dos extremos. Consecuentemente, no debe desempeñar el papel de un inquisidor ni constituirse en una amenaza pública, sino vigilar el interés de la sociedad. En la actualidad, tiene el monopolio exclusivo de la acción penal o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que participan en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la institución es algo que ya no se discute. El Ministerio Público es y debe ser el más celoso guardián del cumplimiento estricto de las leyes.

SEGUNDA. - Dentro del ámbito penal, son tres las funciones principales del Ministerio Público del Orden Común: a). - Como órgano investigador del delito, cuando al recibir la denuncia o querrela inicial integra la indagatoria con la finalidad de acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad; b).- Cuando elabora el pliego de consignación ante el Órgano Jurisdiccional, en el cual fundamenta y motiva hechos posiblemente delictuosos, ya sea remitiendo detenido o sin él y, en este caso, solicita el libramiento de orden de aprehensión, y c). - Una vez

radicado el expediente ante el Órgano Jurisdiccional, el Agente del Ministerio Público se torna en parte procesal, interviniendo en el proceso en sus diversas etapas, pero ya sin el imperio de autoridad.

TERCERA. - El Ministerio Público, indebidamente, sigue teniendo un amplio margen discrecional, y la mayor parte de los problemas que enfrenta es el resultado de lo que podría denominarse una suerte de inercia histórica, lo cual es preciso revertir. El gran poder extralegal que concentra se ve favorecido con el hecho de que la averiguación previa no está debidamente reglamentada y con la ausencia de mecanismos de vigilancia externa sobre sus actuaciones. Asimismo, subsiste la imposibilidad de atacar sus resoluciones durante la averiguación previa o la decisión de desistirse del ejercicio de la acción penal durante el proceso, y la situación es particularmente grave cuando el agente del Ministerio Público envía la averiguación previa a la reserva aunque haya elementos para proseguir la investigación, o resuelve el no ejercicio de la acción penal, a pesar de que haya elementos para ejercerla.

CUARTA. - Los continuos cambios de funcionarios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la acumulación de una legislación secundaria inadecuada, insuficiente y, a veces, confusa; la permanente introducción de reformas y cambios parciales; la transformación desordenada de reglamentos y formas de organización, así como la escasez de recursos, favorecen la perpetuación de vicios y de actitudes negativas de los servidores públicos, con lo cual se impide -

absolutamente que la institución se consolide y adopte una línea de actuación clara y coherente.

QUINTA. - La Policía Judicial, por su parte, tiene un alto grado de autonomía, concedida por una legislación secundaria inapropiada y una práctica habitual que refuerza esta tendencia. La sujeción de esta policía al Ministerio Público es muy precaria y, en el caso de los mandos superiores, inexistente. La reglamentación vigente sobre la misma ha favorecido una cadena de mando y lealtad, que así como vincula muy estrechamente a los policías con sus superiores inmediatos, los aparta del Ministerio Público. Los Servicios Periciales, en consecuencia, sufren los problemas básicos que tiene la Procuraduría, y ello incide negativamente en su desempeño: falta de personal y mala distribución de éste de acuerdo con las necesidades de cada Delegación, falta de control adecuado, etc.

SEXTA. - Las tres áreas, Ministerio Público, Policía Judicial y Servicios Periciales, son víctimas de una escasez crónica de recursos humanos, materiales y de organización, por lo que la selección y preparación del personal es precaria y no garantiza la calidad del trabajo. La combinación de bajos salarios, sistemas confusos de estímulos y recompensas, falta de preparación, autonomía funcional e impunidad, facilita la proclividad de los agentes a descuidar el ejercicio de su cargo, a corromperse y a incurrir en abusos de autoridad, violando garantías individuales y derechos humanos.

SEPTIMA. - La inseguridad que siente la sociedad y la conciencia que tiene de

la corrupción y la arbitrariedad de los agentes, favorece que busque utilizar para fines privados el sistema de procuración de justicia. La consecuencia más grave de esa desvaloración es que impide el desarrollo de una conciencia de la dignidad profesional y que se establezca entre el público y el sistema de procuración de justicia la comunicación necesaria para generar confianza y seguridad. El resultado de todo ello es el desprestigio social de la institución.

OCTAVA. - Por lo anterior, considero que en dos grandes rubros se pueden presentar las alternativas más sencillas y viables para mejorar urgentemente las funciones del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales: a). - Una reforma legislativa, la cual permita que la institución se adecúe al Estado de Derecho, consagrado en nuestra Constitución Política, y b). - Una reforma organizativa, que establezca las bases para un funcionamiento eficaz y honesto. La reforma legislativa comprendería tres objetivos básicos: una continuidad institucional en la Procuraduría, control de la legalidad en la actuación del Ministerio Público y sujeción efectiva a éste de la Policía Judicial. Y la reforma organizativa abarcaría varios conceptos: aumento de los sueldos, mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo, vigilancia del régimen de incompatibilidades con otras actividades laborales, unificación de los organismos de control, y reestructuración profunda de los procesos de selección, capacitación y promoción del personal.

Finalmente y en lo que respecta a los Derechos Humanos, propongo que en cada Agencia del Ministerio Público, como puntos neurálgicos que son, se instale urgentemente una representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Fede-

ral, tanto para velar de manera permanente por los mismos, como para evitar en lo posible las conductas irregulares de los servidores públicos.

B I B L I O G R A F I A

1. Acero, Julio.- Procedimiento Penal.- Editorial Cajica, S.A. - Puebla, Pue., México 1976.
2. Arilla Bas, Fernando.- El Procedimiento Penal en México.- Editorial Kratos, S. A. de C.V. - Decimacuarta Edición. - México 1992.
3. Carpiso, Jorge.- ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. - Segunda Edición. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - México 1991.
4. Castro, Juventino V. - El Ministerio Público en México. - Editorial Porrúa, S.A.- Séptima Edición. - México 1990.
5. Colín Sánchez, Guillermo. - Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- Editorial Porrúa, S.A. - Decimosegunda Edición. - México 1990.
6. De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara. - Diccionario de Derecho. - Décima Edición. - Editorial Porrúa, S. A. - México 1981.
7. Díaz Müller, Luis.- Manual de Derechos Humanos. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Segunda Edición. - México 1992.
8. Fix Zamudio, Héctor.- Función Constitucional del Ministerio Público. - Anuario Jurídico, Año V, 1978. - Universidad Nacional Autónoma de México.
9. Franco Villa, José. - El Ministerio Público Federal. - Primera Edición.- Editorial Porrúa, S. A. - México 1985.
10. García Ramfres, Sergio.- Curso de Derecho Procesal Penal. - Quinta - Edición. - Editorial Porrúa, S.A. - México 1989.
11. Garduño Garmendia, Jorge.- El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. - Editorial Limusa, S.A. de C.V. - México 1991.
12. González Bustamante, Juan José.- Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. - Novena Edición. - México 1988.
13. Matos Escobedo, Rafael. - El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Colección Folletos. - México 1991.

14. **Moto Salazar, Efraín.** - Elementos de Derecho. - Editorial Porrúa, S. A. - Trigésima Segunda Edición. - México 1986.
15. **Orozco Henríquez, Jesús.** - Los Derechos Humanos de los Mexicanos. - Comisión Nacional de Derechos Humanos. - Segunda Edición. - México - 1994.
16. **Osorio y Nieto, César Augusto.** - La Averiguación Previa. - Editorial - Porrúa, S. A. - Tercera Edición. - México 1985.
17. **Porrúa Pérez, Francisco.** - Teoría del Estado. - Editorial Porrúa, S. A. - Vigésimaquinta Edición. - México 1992.
18. **Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero.** - Comentarios a la obra: Mexicano, ésta es tu Constitución, elaborada por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. - Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor. - Octava Edición. - México 1993.
19. **Recaséns Siches, Luis.** - Sociología. - Editorial Porrúa, S. A. - Décima Octava Edición. - México 1980.
20. **Rivera Silva, Manuel.** - El Procedimiento Penal. - Editorial Porrúa, S. A. - Vigesimoprimer Edición. - México 1992.
21. **Rojina Villegas, Rafael.** - Introducción al Estudio del Derecho. - Editorial Porrúa, S. A. - México 1967.
22. **Stephen D. Morris.** - Corrupción y Política en el México Contemporáneo. - Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V. - México 1992.

LEGISLACION CONSULTADA

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
2. **Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.**
3. **Código Federal de Procedimientos Penales.**
4. **Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.**

5. **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
6. **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
7. **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**
8. **Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**
9. **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
10. **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
11. **Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**
12. **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

ACUERDOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

1. **Acuerdo A/003/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1990.**
2. **Acuerdo A/013/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1990.**
3. **Acuerdo A/20/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1990.**
4. **Acuerdo A/028/90, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1990.**
5. **Acuerdo A/04/95, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1995.**

PUBLICACIONES

Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.